

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS- ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Curso: MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

Área de Especialidade: Coprodução, Governança, Inovação e Finanças Públicas

**O PAPEL DA AUDITORIA COMO FERRAMENTA DE CONTROLE NA GESTÃO DOS
RECURSOS PÚBLICOS**

803.026.709-63

Florianópolis
2023

PROPOSTA DE PESQUISA: O PAPEL DA AUDITORIA COMO FERRAMENTA DE CONTROLE NA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

INTRODUÇÃO

Em uma breve análise histórica em torno das políticas públicas desenvolvidas no Brasil, desde a sua colonização, percebe-se que a transparência na gestão dos recursos públicos não tem sido uma preocupação premente dos governantes. O que se observa é um aumento de forma exponencial de escândalos e denúncias de desvios de verbas públicas. Recursos estes que deveriam ser aplicadas para a melhoria e bem-estar dos cidadãos, contribuintes que ao invés disso são lesados pela falta de ética de alguns gestores.

Com o Advento da globalização e os grandes avanços tecnológicos em diversas áreas, a administração pública sofreu muitas transformações. Esta vem se beneficiando com novas ferramentas e índices que contribuem para a melhoria da gestão. A sociedade civil passou a se organizar através de entidades não-governamentais, com o intuito de fiscalizar os gastos e a aplicação dos recursos em diversas esferas do setor público. A Lei de Responsabilidade Fiscal limitou a ação dos governos, impondo controle sobre os gastos condicionados à capacidade de arrecadação dos entes políticos. Entretanto, a busca pela eficiência na gestão e pelo equilíbrio fiscal nas contas públicas ainda tem um longo caminho a ser percorrido.

Desta forma, o presente estudo tem como premissa a importância da auditoria como ferramenta de controle no processo de gestão dos recursos públicos, buscando identificar os procedimentos que melhor evidenciam a correta aplicação e gerência dos gastos.

A utilização desse importante instrumento no gerenciamento dos recursos merece atenção, pois a correta destinação e a melhor forma de otimizá-los é através do controle sistemático e abrangente. Neste mesmo sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal, fixa parâmetros que devem ser observados pelos gestores públicos e, neste cenário, o papel da auditoria como meio de controle, tanto interna quanto externa, torna-se fundamental.

Alicerçado no conceito inovador apresentado pelo Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em seu artigo 2º, inciso I: “Governança pública - Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e

controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Apoiando-se nessa definição é imprescindível compreender a gestão pública elencando as principais formas de controle administrativo, finanças e gastos públicos, conferindo transparência, responsabilidade e integridade na prestação das contas e na correta aplicação dos recursos arrecadados.

Assim, a pesquisa proposta pretende dimensionar a aplicação dos procedimentos de auditoria na gerência dos gastos públicos, possibilitando maior controle para a destinação eficaz dos recursos. Pretende-se destacar a importância da utilização desses procedimentos no processo de aplicação e gerenciamento racional dos mesmos, bem como, conhecer e identificar os procedimentos de controles internos e externos adotados pela administração financeira do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Para tanto, deve-se primeiramente, definir quais os procedimentos mais adequados à melhoria da gestão e, identificar as principais vantagens, na utilização dessa ferramenta para o controle da gestão.

JUSTIFICATIVA

As rápidas e constantes mudanças ocorridas na forma de gestão de grandes empresas privadas, buscando incessantemente adequar suas atividades aos padrões internacionais de apresentação dos resultados, visando abranger um espaço maior no mercado, trazem à tona a necessidade de uma profunda reflexão dos entes públicos sobre a correta aplicação dos recursos na prestação dos serviços oferecidos à sociedade.

Atualmente, os grandes desafios enfrentados pelos governos diante das incontáveis crises em diversos setores podem se traduzir na perda da legitimidade e da credibilidade da população. Diante desse quadro, os agentes administrativos têm o dever de prestar contas de forma transparente e responsável perante a sociedade e esta tem o direito de reivindicar, de fiscalizar e controlar as ações governamentais.

As condutas dos políticos, delineadas nas últimas décadas, mostram um cenário crítico. Denúncias de corrupção nos governos, falta de critério na distribuição de recursos federais, dentre outros fatores criam um clima de apreensão e de descrença da sociedade que clama por melhorias na prestação de serviços nas áreas de saúde, segurança, educação, dentre tantas outras. A carga

tributária, sentida pelas empresas, se torna um fardo tão pesado, que boa parte delas não sobrevive por um ano.

Considerando as publicações de crescentes recordes de arrecadação do governo, conclui-se que não há falta de recursos para melhoria nas condições de assistência à população, o que falta é uma fiscalização acirrada, por parte do próprio governo e pelos diversos segmentos da sociedade civil. Assim, é seguro afirmar que o Brasil é um país pouco auditado. Os órgãos oficiais fiscalizadores, por si só, não são capazes de abranger a totalidade das ações governamentais, pois, na maioria das vezes os recursos já foram aplicados de maneira inadequada.

Neste contexto, a auditoria destaca-se como uma importante ferramenta no processo de gestão, considerando que a existência de processos regulares de análise, constatação e controle revelam falhas e minimizam as possibilidades de fraudes, permitindo aos gestores ações adequadas e transparência em sua administração.

A prática de auditoria precisa ser desvinculada daquela focada apenas na conferência de informações, na confirmação da existência de bens ou valores, para determinar a existência de irregularidades ou fraudes. É preciso buscar além da verificação da conformidade legal e da normativa de atos.

Desta forma, a utilização da auditoria como ferramenta de controle, deve ter como eixo norteador, objetivos estabelecidos que possam contribuir para o aprimoramento dos processos de governança pública, do gerenciamento e controle dos riscos, para a correta aplicação e destinação de recursos, com transparência e responsabilidade, deixando de ser mero instrumento que reporta problemas, inconsistências ou impropriedades em fatos e atos já ocorridos.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Formas de gestão eficientes e eficazes, foram quase que exclusivas de empresas do setor privado, para alcançar os resultados esperados. Nas instituições públicas, onde o conceito de lucro deve estar voltado ao atendimento das necessidades da sociedade a auditoria como ferramenta de gestão assume papel fundamental e tem por finalidade a otimização e a maximização dos recursos destinados à prestação de serviços e à produção dos bens de uso público.

A administração, nos dias atuais, está pautada em princípios básicos de organização, planejamento, comando e controle. No setor público, a função do controle é fundamental para

utilização, manutenção e guarda dos bens patrimoniais, bem como, pela aplicação das normas e princípios adotados que comprovam a veracidade das operações realizadas.

Para Hely Lopes Meireles (2005, p.64), a administração pública, pode ser assim conceituada:

Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprios dos Estados ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

Alicerçada a esta narrativa, pode-se afirmar que a administração pública é formada por uma estrutura, composta por órgãos e pessoas que exercem atividades com a finalidade de atender as necessidades coletivas, voltadas ao interesse público.

Definir os procedimentos de auditoria mais adequados parece ser o ponto de partida para a melhoria da gestão dos recursos públicos, tendo em vista a análise global das estruturas, sistemas e principalmente das práticas gerenciais dentro de uma organização.

Para Perez Junior (2004, p.11), a auditoria pode ser definida como “o levantamento, o estudo e a avaliação sistemática de transações, procedimentos, rotinas e demonstrações contábeis de uma entidade, com o objetivo de fornecer a seus usuários uma opinião imparcial e fundamentada em normas e princípios sobre sua adequação”.

A auditoria de gestão mostra-se capaz de melhorar o processo de tomada de decisões, pois evidencia os pontos fracos e fortes de uma organização, conforme destaca Grateron (1999, In FREITAS, 2011)

a auditoria de gestão é uma técnica ou atividade que presta consultoria aos mais altos estratos de uma organização, seja de caráter público ou privado. Atualmente o ritmo das mudanças tem sido acelerado e contínuo, o que exige das organizações ajustes nas estratégias para enfrentar o desconhecido e garantir o alcance de suas metas e objetivos. Esse ritmo e a velocidade destas mudanças variam de um setor para outro dependendo de inúmeras condicionantes externas e internas. A auditoria de gestão objetiva melhorar a capacidade da organização para reagir com sucesso às mudanças, partindo da equipe diretiva, e procura auxiliar a Diretoria na avaliação interna da organização e de seus executivos.

A auditoria interna para Crepaldi (2007, p. 25) “Constitui o conjunto de procedimentos que tem por objetivo examinar a integridade, adequação e eficiência dos controles internos e das informações físicas, contábeis, financeiras e operacionais da entidade”.

Segundo Meireles (2005, p. 659) “controle, em tema de administração, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

O conceito de controle ainda está previsto na Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988 em seus artigos 70 e 74:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno (...)

Diante dessa narrativa, percebe-se que a administração pública possui órgãos e mecanismos de controle, que, entretanto, não tem se mostrado eficazes e eficientes. Nesse contexto os gestores podem dispor da auditoria, como uma importante ferramenta de controle. Cruz (2002, p. 26 e 27) apresenta na execução da auditoria, três etapas:

fiscalizadora, de gestão e operacional: Auditoria fiscalizadora [...] Qual o objetivo preponderante? Fiscalizar as transações sob as óticas financeira e patrimonial, bem como os registros delas decorrentes. Qual o principal resultado a alcançar? Certificar a adequação dos controles internos e apontar irregularidades, truques e fraudes detectados. [...] Auditoria de gestão [...] Qual o objetivo preponderante? Vigiar a produção e a produtividade e avaliar os resultados alcançados diante de objetivos e metas fixados para um determinado período dentro da tipicidade própria. Qual o principal resultado a alcançar? Identificar desvios relevantes e apontar atividades e/ou departamentos fora do padrão de desempenho esperado [...] Auditoria operacional [...] Qual o objetivo preponderante? Vigiar as transações sob as óticas da economicidade, eficiência e eficácia e das causas e dos efeitos decorrentes. Verificar a efetividade de programas específicos diante do posicionamento da empresa em seu ambiente de atuação e o significado do desempenho obtido diante de metas-desafios estabelecidos nos vários campos de resultados maximizadores do valor da entidade. Qual o principal resultado a alcançar? Certificar a efetividade e oportunidade dos controles internos e apontar soluções alternativas para a melhoria do desempenho operacional. Medir o grau de atendimento das necessidades dos clientes e acompanhar, mediante indicadores do nível de eficiência e eficácia, o desvio em relação ao desafio-padrão.

A auditoria, assim como a contabilidade pública, assume papel fundamental na nova forma de gestão. Para Carvalho (2006, p. 152), a contabilidade pública "estuda, orienta, controla e registra os atos e fatos da administração pública, demonstrando o seu patrimônio e suas variações, bem como acompanha e demonstra a execução do orçamento". Do mesmo norte, Peter e Machado (2007, p. 37) explicam que:

A auditoria governamental contempla um campo de especialização da auditoria, voltada para a Administração Pública (Direta e Indireta), compreendendo a auditoria interna e externa, envolvendo diretamente o patrimônio e/ou o interesse público.

A Regulamentação da gestão fiscal está na Constituição Federal de 1988 e na Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal. Os principais aspectos da normatização da gestão fiscal são: o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização.

Em síntese, os gestores que prestarem contas de maneira aberta e se cercarem de cuidados com relação aos controles internos da instituição certamente estarão melhorando a confiabilidade de sua administração e criando condições para o crescimento da sociedade.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa tem por escopo, o aprofundamento do estudo teórico acerca da contribuição da auditoria no processo de gestão das organizações públicas e a implementação de pesquisa de campo dentro da estrutura administrativa e financeira do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, por meio de seus órgãos gestores. Para tanto, buscar-se-á, por meio da pesquisa bibliográfica, aplicação de questionários e entrevistas os elementos necessários para o desenvolvimento do tema, da problemática levantada e dos objetivos propostos.

Considerando-se que a abordagem teórica qualitativa se preocupa com o delineamento da compreensão de determinada situação dentro de um contexto mais abrangente e onde o pesquisador deve exprimir suas conclusões, o presente estudo será pautado na análise dos conceitos de auditoria, gestão de recursos públicos, administração pública, controles internos, finanças públicas, buscando identificar os procedimentos que melhor se ajustam ao novo modelo de gestão. Por outro lado, a pesquisa quantitativa fornece a coleta de dados, por meio de questionários, entrevistas e de técnicas estatísticas. Tal abordagem, possibilita a quantificação das opiniões e a análise das informações, para que se possa comprovar a importância da auditoria como ferramenta de controle na gestão financeira dos recursos.

Neste contexto, a pesquisa propõe embasamento teórico sobre o tema, bem como, o levantamento de informações que possibilitem a apresentação dos aspectos positivos da gestão pública transparente e eficaz. Pretende explicitar a importância da auditoria como ferramenta de

gestão dos recursos públicos, destacando os aspectos relacionados à eficiência, economicidade e eficácia na gestão de recursos públicos.

VIABILIDADE/IMPLEMENTAÇÃO

Partindo-se do princípio que auditoria surgiu da necessidade de aprimorar os sistemas de controle das organizações ao longo dos tempos, pelo aumento das riquezas patrimoniais, acredita-se que ela tenha se tornado uma das mais importantes ferramentas para o controle administrativo e financeiro, com o intuito de diminuir riscos, erros e desperdícios. Assim, a auditoria pode ser entendida como um conjunto sistemático de avaliação das informações de uma entidade, com a finalidade de verificar sua veracidade e exatidão, com a emissão de juízo de valor sobre os resultados alcançados. Consequentemente, a aplicação dos procedimentos de auditoria na gestão pública traz benefícios para a sociedade, pois minimiza os custos inerentes aos serviços prestados e otimiza a aplicação dos recursos.

É necessário destacar que a auditoria pode ser interna, feita através de controles e mecanismos da própria entidade ou externa, realizada por auditores independentes devidamente registrados no órgão fiscalizador competente. Ainda, que há diversos tipos de auditoria, como a contábil, a financeira, a fiscal, a tributária, a operacional, dentre outras, abrangendo todos os aspectos administrativos de uma entidade.

A administração do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, evidentemente, já possui mecanismos de auditoria e controles internos que garantem a transparência na gestão dos recursos. Todavia, esses mecanismos podem ser aprimorados e ampliados, tendo por princípio a aplicabilidade dos procedimentos de auditoria com a finalidade de examinar a integridade, a adequação, a eficiência e a eficácia dos controles de gestão da Entidade, garantindo a concretização das expectativas de que as tarefas serão realizadas conforme planejado.

Neste contexto, vale enfatizar que a implementação da auditoria como ferramenta de controle na gestão administrativa e financeira dos recursos públicos requer a adoção de medidas como a capacitação de servidores, a definição de procedimentos claros e objetivos, a utilização de tecnologias de informação e comunicação, dentre outras. A auditoria deve ser vista e avaliada como uma ferramenta preventiva e não apenas com o propósito de corrigir os desperdícios, a negligência

e a omissão. Em contrapartida ao que ocorre na iniciativa privada, na administração pública, o gestor está condicionado aos limites da lei, por essa razão, a implementação de mecanismos de controles rigorosos intenta uma administração transparente e responsável.

CRONOGRAMA

As atividades relacionadas à pesquisa e seus respectivos períodos seguirão o quadro composto no seguinte cronograma:

PERÍODO/ATIVIDADES	Mar/abr 2024	Mai/jun 2024	Jun/jul 2024	Ago/set 2024	Out/Nov 2024
Escolha do tema	X				
Elaboração do projeto	X				
Pesquisa bibliográfica		X			
Aplicação de Questionário e entrevistas			X		
Compilação e análise dos dados				X	
Apresentação dos resultados					X

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 27/11/2023.

_____. **Decreto nº 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm>. Acesso em 28/11/2023.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e Contabilidade Pública**: teoria, prática e mais de 700 exercícios. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006

CREPALDI, Silvio Aparecido. **Auditoria Contábil**: teoria e prática. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

CRUZ, Flávio da. **Auditoria governamental**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. **Auditoria de gestão**: utilização de indicadores de gestão no setor público. In: FREITAS, Carlos Alberto Sampaio de. Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, n. 4, ano 52, p. 57-60, dez. 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 31 ed. São Paulo: Malheiros editores ltda, 2005.

PETER, Maria da Glória; MACHADO, Marcus Vinicius. **Manual de Auditoria Governamental**. São Paulo: Atlas, 2007.

PEREZ JUNIOR, José Hernandez. **Auditoria das Demonstrações Contábeis**: normas e procedimentos. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágios e pesquisa em administração**: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudo de caso. 3. ed. 6 reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.