

A Contribuição da Rede Estadual de Controle Interno da Gestão Pública do Estado do Ceará para a Integração do Sistema de Controle Interno

Silvia Helena Correia Vidal

Universidade Estadual do Ceará - UECE

Prof. Dr. José Joaquim Neto Cisne

Universidade Estadual do Ceará - UECE

<https://revistas.uece.br/index.php/inovacaotecnologiasocial/article/view/15160>

Resumo

A Constituição Federal de 1988 instituiu o Sistema de Controle Interno (SCI), que deve funcionar em todos os poderes e órgãos, de forma integrada, com a finalidade de assegurar a adequada aplicação dos recursos públicos e avaliar as metas do Plano Plurianual e os programas orçamentários. A ausência de legislação infraconstitucional que estabeleça um padrão mínimo de atuação do controle interno no Brasil, levou os entes e poderes da federação a estabelecerem sua forma de atuação, dificultando a integração do Sistema de Controle Interno. No Ceará foi criada a Rede Estadual de Controle Interno da Gestão Pública do Estado do Ceará (RECIGP), com a missão de promover a integração do Sistema de Controle Interno dos poderes estaduais e municipais. O objetivo da pesquisa é analisar se os Sistemas de Controle Interno que compõem a RECIGP funcionaram de forma integrada, a partir de características, elementos e ações da Rede, no período de 2018 a 2020. Como referencial teórico apresenta-se os marcos legais do Sistema de Controle Interno e conceitos de institucionalismo e isomorfismo das organizações. Foi realizada uma pesquisa documental, de análise qualitativa e natureza exploratória. Para coleta de dados utilizou-se a triangulação de dados, com a combinação de diversos métodos e fontes. Os resultados da pesquisa revelaram que os SCI da RECIGP funcionaram de forma integrada e que a contribuição da Rede se deu pelas características do seu modelo desburocratizado e desprovido de estrutura formal, alinhado ao novo institucionalismo, pelo isomorfismo normativo e pelo isomorfismo mimético, a partir de ações de capacitação continuada e de *benchmarking* e parcerias entre os partícipes.

Palavra-chave controle interno; integração; institucionalismo; isomorfismo.

Abstract

The Federal Constitution of 1988 instituted the Internal Control System (SCI), which must function in all powers and bodies, in an integrated manner, in order to ensure the proper application of public resources and to evaluate the goals of the Pluriannual Plan and the

programs budget. The absence of infra-constitutional legislation that establishes a minimum standard of performance of internal control in Brazil, led the entities and powers of the federation to establish their form of action, making it difficult to integrate the Internal Control System. In Ceará, the State Network for Internal Control of Public Management of the State of Ceará (RECIGP) was created, with the mission of promoting the integration of the internal control systems of state and municipal powers. The objective of the research is to analyze whether the internal control systems that make up the RECIGP worked in an integrated way, based on the characteristics, elements and actions of the Network, in the period from 2018 to 2020. As a theoretical reference, the legal frameworks of the System are presented. of Internal Control and concepts of institutionalism and isomorphism of organizations. Documental research of qualitative analysis and exploratory nature was carried out. Data triangulation was used for data collection, with a combination of different methods and sources. The research results revealed that the RECIGP ICS worked in an integrated way and that the Network's contribution was given by the characteristics of its de-bureaucratized model and without formal structure, aligned with the new institutionalism, and by the normative isomorphism and the mimetic isomorphism, from continuous training and benchmarking actions and partnerships between participants.

Key-word internal control; integration; institutionalism; isomorphism.

Introdução

Este trabalho apresenta os resultados de pesquisa realizada junto à Rede Estadual de Controle Interno da Gestão Pública do Estado do Ceará (RECIGP), acerca da contribuição da Rede para a integração do Sistema de Controle Interno, no período de 2018 a 2020.

O Sistema de Controle Interno (SCI) foi instituído pela Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), com a finalidade de exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, bem como avaliar o cumprimento das metas do Plano Plurianual (PPA) e a execução dos programas de governo dos orçamentos, comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração, além de exercer o controle das operações de crédito e apoiar o controle externo.

Quanto à integração do Sistema de Controle Interno, em que pese a CRFB/88 estabelecer que os Poderes deverão manter esse Sistema de forma integrada, não foi estabelecida, em âmbito nacional, uma política que defina os requisitos e padrões mínimos no que diz respeito ao seu *modus operandi*, diferentemente do que se pode observar em relação ao controle externo.

Nesse contexto, e diante da obrigatoriedade constitucional e da ausência de modelo vinculante, os entes e poderes da federação estabeleceram seus normativos e forma de atuação. Todavia, levando em consideração obrigações comuns dos entes e poderes em relação ao atendimento dos preceitos constitucionais, abre-se um vasto campo para a atuação em rede, com o compartilhamento de conhecimentos e experiências que podem contribuir com a concepção de modelos organizacionais de controle interno.

Nesse sentido foi criada no Estado do Ceará, pelo Protocolo de Intenções nº 01/2017, celebrado entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública, a Rede Estadual de Controle Interno da Gestão Pública do Estado do Ceará (RECIGP), com a finalidade precípua de promover a integração do Sistema de Controle Interno do Estado do Ceará para o aprimoramento dos mecanismos de controle interno da gestão pública.

A Rede foi instalada em junho de 2018, e teve seu regimento interno aprovado em julho do mesmo ano e reformulado em outubro de 2019, visando definir critérios

democráticos de participação, com vistas a superar limitações operacionais relativas à adesão, assento e deliberação de partícipes da RECIGP.

Até 31/12/2020, a RECIGP foi composta por 20 partícipes, sendo 6 do Protocolo de Intenções nº 01/2017 e mais 14 partícipes que aderiram à RECIGP, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 – Partícipes da RECIGP em 31/12/2020

Poder/Órgão/Município	Data de Adesão
Auditoria Administrativa de Controle Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará	14/12/2017
Controladoria da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará	14/12/2017
Controladoria do Tribunal de Contas do Estado	14/12/2017
Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará	14/12/2017
Controladoria e Ouvidoria Geral do Município de Aracati	30/08/2018
Controladoria e Ouvidoria Geral do Município de Fortaleza	30/08/2018
Controladoria e Ouvidoria Geral do Município de Jaguaribe	13/12/2019
Controladoria Geral da Câmara Municipal de Maracanaú	13/12/2019
Controladoria Geral da Defensoria Pública do Estado do Ceará	14/12/2017
Controladoria Geral do Município de Cariré	18/12/2019
Controladoria Geral do Município de Cascavel	13/12/2019
Controladoria Geral do Município de Caucaia	11/02/2019
Controladoria Geral do Município de Fortim	13/12/2019
Controladoria Geral do Município de São Benedito	01/09/2020
Controladoria Geral do Município de Sobral	13/12/2019
Controladoria Geral do Município de Tabuleiro do Norte	23/07/2020
Controladoria Regional da União no Estado do Ceará	13/02/2020
Coordenadoria de Controle e Auditoria Interna do Ministério Público do Estado do Ceará	14/12/2017
Secretaria de Controladoria, Ouvidoria e Transparência do Município de São Gonçalo do Amarante	13/12/2019
Secretaria de Controle Interno do TRE-Ce	22/04/2019
Total	20

Fonte: Elaborado pela autora

Para além da expectativa de poder contribuir para uma linha de pesquisa, cujo tema é de fundamental importância para a Administração Pública Brasileira, a atuação da autora na área de controle interno nos últimos 18 anos, como Auditora de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Ceará e Controladora do Poder Legislativo, além de ter sido responsável pela instalação e coordenação da Rede Estadual de Controle Interno da Gestão Pública (RECIGP), no período de junho de 2018 a junho de 2021, foram fatores determinantes para a escolha do tema e o engajamento pessoal da autora.

Considerando a natureza e os objetivos da pesquisa, foi realizada uma análise qualitativa, de natureza exploratória. Como delineamento da pesquisa foi adotada a pesquisa documental, considerando o grande volume e os diversos formatos de fontes documentais pesquisadas. Para coleta de dados utilizou-se a triangulação de dados, com a combinação de diversos métodos e fontes.

Nesse sentido, a pesquisa teve como objetivo analisar se os Sistemas de Controle Interno que compõem a RECIGP funcionaram de forma integrada, a partir de características, elementos e ações da Rede, no período de 2018 a 2020.

2. A Integração do Sistema de Controle Interno

Nesta seção aborda-se o Sistema de Controle Interno (SCI), apresentando uma discussão acerca dos seus marcos constitucionais e legais, além de conceitos relativos ao institucionalismo

e isomorfismo das organizações, visando uma melhor compreensão de como a RECIGP contribuiu com a integração dos Sistemas de Controle Interno que a compõem.

2.1 Marcos Legais do Sistema de Controle Interno

O Sistema de Controle Interno (SCI) foi instituído pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), que em seu Título IV – Da Organização dos Poderes, Capítulo I – Do Poder Legislativo, Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, Art. 70, assim dispõe (BRASIL, 1988):

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.** (Grifo nosso).

No tocante à integração dos Sistemas de Controle Interno dos poderes, assim dispõe a CRFB/88, em seu Art. 74 (BRASIL, 1988):

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (Grifos nossos).

Percebe-se que na CRFB/88 o Sistema de Controle Interno nasce no título que trata da organização dos poderes, especificamente no capítulo que trata do Poder Legislativo. Durante muito tempo o dispositivo em tela levou à compreensão equivocada de que a agenda do controle interno estaria amarrada a do controle externo, exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos tribunais de contas, em que pese a própria CRFB/88 ter estabelecido o apoio ao controle externo como a última das suas finalidades do controle interno.

Em âmbito municipal, o Sistema de Controle Interno está previsto no Título III – Da Organização do Estado, Capítulo IV – Dos Municípios, Art. 31, que assim dispõe:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais. (Grifos nossos)

Da leitura dos dispositivos retromencionados, percebe-se duas discrepâncias: i) o Art. 70 da CRFB/88 posicionou o Sistema de Controle Interno no Poder Legislativo, quando a própria Constituição estabeleceu que o SCI deve ser estruturado em todos os poderes e mantidos de forma integrada; e ii) a omissão da CRFB/88 no tocante ao Sistema de Controle Interno do Poder Legislativo municipal, indo de encontro ao que dispõe o Art. 70.

Quanto à integração do Sistema de Controle Interno, a redação do Art. 74 é clara ao dispor que os poderes devem estruturar e manter em funcionamento, de forma integrada. Nesse sentido, conforme Castro (2011, p. 276), “o que se espera é a perfeita adequação e a integração dos sistemas de controle, de forma a evitar que um gasto fique sem controle ou que seja controlado por duas instituições. Sem controle há risco. Controlado por dois, desperdício”.

No Estado do Ceará, seguindo a CRFB/88, a Constituição Estadual de 1989, instituiu o Sistema de Controle Interno em seu Título V – Dos Poderes Estaduais, Capítulo I – Do Poder Legislativo, que sem seu Art. 67, assim dispunha (CEARÁ, 2021):

Art. 67. (revogado)

*Revogado pelo art 3º da Emenda Constitucional nº 75, de 20 de dezembro de 2012. – D. O. de 27.12.2012.

Redação Anterior: ***Art. 67.** Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e deveres do Estado; e

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Parágrafo único. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária.

Percebe-se, portanto, as mesmas discrepâncias e lacunas da Constituição Federal de 1988, as quais foram supridas com a edição da Emenda Constitucional (EC) nº 75/2012.

A primeira alteração significativa da EC nº 75/2012 foi o reposicionamento do controle interno para o Título VI – Das Atividades Essenciais dos Poderes Estaduais, Capítulo VI – Do Controle Interno da Administração Pública Estadual.

Nesse sentido, foi inserido o inciso XXVII ao Art. 154 da Constituição Estadual, estabelecendo a essencialidade do controle ao funcionamento Administração Pública Estadual, além de definir o escopo mínimo de atuação nas funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição. Senão vejamos (CEARÁ, 2021):

Art.1º Fica acrescido ao art.154 da Constituição Estadual o inciso XXVII, com a seguinte redação:

“Art.154....

XXVII - as atividades de controle da Administração Pública Estadual, essenciais ao seu funcionamento, contemplarão, em especial, as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição.” (NR).

Outra importante inovação da EC 75/2012 foi a previsão de atuação do Sistema de Controle Interno nas atividades de fiscalização das ações governamentais e de fomento ao controle social (CEARÁ, 2021):

Art.190-A Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - realizar o acompanhamento da execução da receita e da despesa e a fiscalização da execução física das ações governamentais;

IV - criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos do orçamento do Estado; (Grifos nossos)

Para além da integração do Sistema de Controle Interno, a Constituição do Estado do Ceará, a partir da EC 75/2012, avançou no sentido de delimitar a atuação do controle interno no apoio ao controle externo, prevalecendo o respeito à forma de organização e funcionamento do Sistema de Controle Interno de cada Poder, conforme verifica-se em seu Art. 190-A, “VI - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, **respeitada a legislação de organização e funcionamento do sistema de controle interno de cada Poder**, de iniciativa exclusiva do respectivo Poder” (Grifo nosso) (CEARÁ, 2021).

Visando o fortalecimento e a integração do Sistemas de Controle Interno, a EC 75/2012 estabeleceu que as atividades de controle interno devem ser desempenhadas por órgãos de natureza permanente e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas, podendo atuar de forma descentralizada, sob a coordenação de um órgão central (CEARÁ, 2021):

Art.190-A....

§1º As atividades de controle interno serão desempenhadas por órgãos de natureza permanente e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas, na forma de lei complementar.

§2º O controle interno poderá ser exercido de forma descentralizada, sob a coordenação do órgão central do sistema de controle interno de cada Poder, na forma de lei complementar. (Grifos nossos)

2.2 Institucionalismo e Isomorfismo das Organizações

Nesta subseção aborda-se conceitos de institucionalismo e isomorfismo institucional, visando uma melhor compreensão da integração do Sistema de Controle Interno.

Segundo Philip Selznick, (1957 apud ASSIS *et. al*, 2010), precursor da abordagem institucional, “as organizações são descartáveis, podendo ser vendidas ou extintas, enquanto as instituições são valiosas e indispensáveis. A partir desse entendimento o autor define institucionalização como sendo “o processo pelo qual uma organização torna-se uma instituição”.

Para Meyer (1977), um dos clássicos do novo institucionalismo, as organizações que incorporam novas práticas e procedimentos aumentam a sua legitimidade e perspectivas de sobrevivência, independentemente da eficácia imediata das práticas e procedimentos adquiridos.

Segundo Meyer (1977), “produtos, serviços, técnicas políticas e programas institucionalizados funcionam como mitos poderosos, e muitas organizações os adotam cerimonialmente”, o que pode, muitas vezes, conflitar com critérios de eficiência, comprometendo a legitimidade da organização, trazendo como exemplo de mitos organizacionais as profissões, programas e tecnologias. Na visão desse autor, para manter o caráter formal, as organizações institucionalizadas “tendem a proteger suas estruturas formais das incertezas das atividades técnicas, tornando-se fracamente acopladas, criando lacunas entre suas estruturas formais e as reais atividades de trabalho”.

Acerca do institucionalismo, conclui Meyer (1977):

(...) as sociedades modernas estão cheias de burocracias racionalizadas, por duas razões. Em primeiro lugar, como afirmam as teorias prevaletentes, as redes relacionais tornam-se cada vez mais complexas à medida em que as sociedades se modernizam. Segundo, modernas sociedades estão cheias de regras institucionais que funcionam como mitos que retratam várias estruturas formais com meios racionais para a obtenção do desejável.

Ao tratar o isomorfismo, Meyer (1977), afirma que as organizações formais tendem a ser isomórficas entre elas e que “o isomorfismo institucional promove o sucesso e a sobrevivência das organizações”. Entretanto, para esse autor, há que se considerar os tipos de organização.

Em uma extremidade, estão as organizações de produção com forte produção e controles (Ouchi e McGuire 1975) cujo sucesso depende do gerenciamento de redes relacionais. Na outra ponta estão as organizações institucionalizadas, cujo sucesso depende da confiança e estabilidade alcançadas por isomorfismo com regras institucionais. (MEYER, 1977)

Na visão de Dacin (1997), a institucionalização se refere aos processos pelos quais as expectativas da sociedade influenciam a estruturação e o comportamento das organizações. Para a autora, as organizações estão inseridas numa “arena institucional”, onde pressões exógenas, decorrentes da dependência entre as organizações e até mesmo de pressões de natureza política, influenciam a estrutura e o comportamento das mesmas.

Segundo Dacin (1997), “a conformidade com as normas cria semelhanças estruturais, ou isomorfismo, entre as organizações”. Portanto, as organizações que se

inserir em ambientes semelhantes tendem a ser isomórficas porque enfrentam as mesmas condições.

Na esteira do novo institucionalismo, ao abordarem o isomorfismo institucional, DiMaggio e Powell (2005) apresentam o conceito de campo organizacional: “aquelas organizações que, em conjunto, consistem numa área reconhecida na vida institucional: fornecedores-chave, consumidores de recursos e produtos, agências reguladoras e outras organizações que produzam serviços e produtos similares”. Para esses autores, “a ideia do campo abrange a importância tanto da conectividade quanto da equivalência estrutural”.

Uma vez estruturadas em um campo concreto, organizações que atuam no mesmo ramo de negócios tendem a se tornar mais similares umas às outras. Além de inovar em metas e na adoção de novas práticas, outras organizações podem entrar no campo, provocando uma hegemonia na sua atuação. E que tal hegemonia pode ser melhor captada a partir do processo de isomorfismo, que, segundo Hawley (1968 *apud* DIMAGGIO E POWELL, 2005), “constitui um processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais.”

Ainda sobre campo organizacional,

Campo organizacional é um conceito do institucionalismo organizacional, empregado para designar um conjunto de atores que mutuamente se reconhecem, como fornecedores, compradores, órgãos reguladores, sindicatos, associações civis, financiadores e outros, que possuem um vocabulário e conhecimentos próprios, além de regras de conduta e critérios acerca do que é correto, justo, verdadeiro, bonito, civilizado, e que delimita para esse conjunto de atores um espaço institucionalizado da vida social, no interior do qual as pressões isomórficas tendem a estar mais presentes, reduzindo a variabilidade e conferindo estabilidade ao ambiente; trata-se, portanto, de uma forma de se definir ambiente (DIMAGGIO; POWELL, 1983 *apud* FELIX, GUARRIDO FILHO E GONÇALVES, 2015).

No que tange aos tipos de isomorfismo, DiMaggio e Powell (2005), afirmam que o isomorfismo pode ser competitivo ou institucional. O isomorfismo competitivo enfatiza a competição no mercado, se aplicando onde existe a livre concorrência. O isomorfismo institucional diz respeito às forças que pressionam uma organização a adaptar-se ao mundo exterior, na busca por poder político e institucional.

Para estes autores, o isomorfismo institucional é uma ferramenta muito útil para a compreensão da política que permeia a vida das organizações modernas. E consideram que são três os mecanismos de isomorfismo institucional: a) isomorfismo coercitivo; b) isomorfismo mimético; e c) isomorfismo normativo.

2.4.1 Isomorfismo Coercitivo

Para DiMaggio e Powell (2005), o isomorfismo coercitivo, derivado de influências políticas e do problema da legitimidade, é resultante de pressões exercidas sobre as organizações por outras organizações dos quais elas dependem, bem como das expectativas culturais da sociedade em relação à organização.

Na visão destes autores, a existência de um ambiente legal comum afeta o comportamento e a estrutura das organizações, exigindo que as mesmas adotem controles para assegurar o cumprimento da legislação. No ambiente do governo, os autores chamam a atenção para requisitos legais e técnicos que levam as organizações a utilizar o poder do sistema social e do governo para reduzir dificuldades e assegurar os recursos de que necessitam.

Ainda na visão de DiMaggio e Powell (2005), o isomorfismo coercitivo acaba por tornar as organizações mais homogêneas e ritualizadas dentro de padrões adotados por organizações maiores.

2.4.2 Isomorfismo Mimético

Para DiMaggio e Powell (2005), o isomorfismo mimético, que resulta de respostas padronizadas à incerteza, se constitui numa poderosa força que encoraja a imitação, levando as organizações a tomarem outras como modelo.

Na visão destes autores, o isomorfismo mimético traz vantagens consideráveis para as organizações em matéria de economia de recursos, notadamente humanos; a solução de problemas pode ser alcançada com gastos reduzidos.

Um aspecto relevante do isomorfismo mimético, destacado por Alchian (1950 apud DIMAGGIO E POWELL, 2005), diz respeito à transparência e à ética do processo entre as organizações:

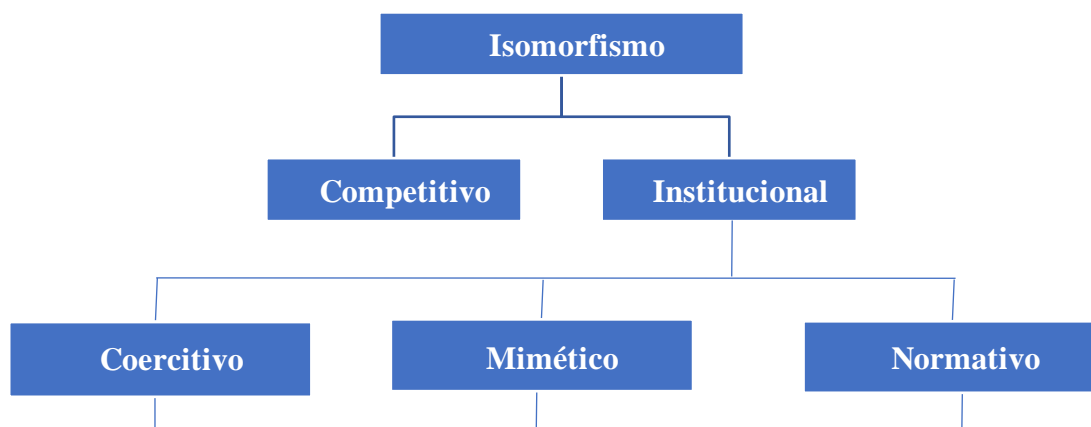
Enquanto certamente há aqueles que inovam conscientemente, há aqueles que, em suas tentativas imperfeitas de imitar os outros, inovam inconscientemente por meio da aquisição involuntária de atributos únicos inesperados ou não procurados, os quais, sob as circunstâncias correntes, se provam parcialmente responsáveis pelo sucesso. Outros, por sua vez, procurarão copiar as singularidades, e o processo de inovação- imitação prossegue (ALCHIAN, 1950).

Ainda na visão de DiMaggio e Powell (2005), os processos de isomorfismo mimético se dão mais pela ubiquidade de arranjos estruturais das organizações do que por razões relacionadas com o aumento da eficiência dos modelos.

2.4.3 Isomorfismo Normativo

Segundo DiMaggio e Powell (2005), o isomorfismo normativo é derivado, principalmente, da profissionalização, entendida como tal “a luta coletiva de membros de uma profissão para definir as condições e os métodos de trabalho, para controlar a produção dos produtores”. Para estes autores, as categorias profissionais estão sujeitas às mesmas pressões coercitivas e miméticas a que estão as organizações. Em muitos casos, o poder profissional tanto é designado pelo estado quanto criado pelas categorias profissionais.

Outro fator estimulador do isomorfismo normativo destacado por DiMaggio e Powell (2005) diz respeito à seleção de pessoal, por meio da contratação de pessoal de alta performance e de requerimentos de habilidades atreladas a cargos específicos. Algumas carreiras se destacam pela qualidade dos profissionais, tanto no ingresso quando no desenvolvimento, com profissionais de excelência no topo da carreira. No campo das organizações similares, a socialização profissional pode atuar como uma força isomórfica, por meio de programas educacionais e de redes de profissionais.

Figura 1 – Tipos de Isomorfismo Institucional

Fonte: Elaborado pela autora

2.3 Metodologia

O objetivo da pesquisa requer a obtenção de esclarecimentos e explicações sobre práticas adotadas que necessitam ser descritas em um determinado período, mais do que a medição de suas frequências ou incidências. Nesse sentido, aplica-se a análise qualitativa, compreendida por Minayo (2002, p. 21 e 22) como sendo aquela que:

[...] se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, os processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

[...] a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas.

Considerando as características do problema abordado na pesquisa, utilizou-se a pesquisa exploratória. Na visão de Gil (1999, p. 43):

Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximado, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis.

No tocante ao delineamento da pesquisa, optou-se por utilizar a pesquisa documental, considerando o grande volume e os diversos formatos de fontes documentais pesquisadas. A pesquisa documental vale-se de materiais ou documentos de primeira mão, que ainda não receberam tratamento analítico e que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa, bem como documentos de segunda mão, que já passaram por análises anteriores. (GIL, 1999, p. 66).

A amostra selecionada alcançou 19 dos 20 integrantes da RECIGP, representando 95%, tendo sido excluído o Sistema de Controle Interno do Poder Legislativo Estadual,

visando assegurar a isenção da pesquisa, considerando que a pesquisadora, além de ocupar o cargo de Controladora da Assembleia Legislativa, atuou como coordenadora da RECIGP no período correspondente à pesquisa.

Para coleta dos dados foi adotada a prática da triangulação de dados, apresentada por AZEVEDO *et al.* (2021), como uma combinação de métodos e fontes de coletas de dados, visando compreender melhor os diferentes aspectos de uma realidade e evitar os enviesamentos de uma metodologia única.

Os dados primários foram obtidos por meio da técnica de aplicação de questionário junto aos controladores responsáveis pelos Sistemas de Controle Interno que compunham a Rede Estadual de Controle Interno da Gestão Pública (RECIGP), no período de 2018 a 2020. Foram obtidas respostas de 14 partícipes, representando 73,68% da amostra selecionada, cujos dados serão objeto de análise, conforme demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2 – Sistemas de Controle Interno Pesquisados

(continua)

Poder/Órgão/Município	Respostas
Auditoria Administrativa de Controle Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará	1
Controladoria do Tribunal de Contas do Estado	1
Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará	1
Controladoria e Ouvidoria Geral do Município de Aracati	1
Controladoria e Ouvidoria Geral do Município de Fortaleza	1
Controladoria e Ouvidoria Geral do Município de Jaguaribe	1
Controladoria Geral da Câmara Municipal de Maracanaú	0
Controladoria Geral da Defensoria Pública do Estado do Ceará	1
Controladoria Geral do Município de Cariré	1
Controladoria Geral do Município de Cascavel	1
Controladoria Geral do Município de Caucaia	0
Controladoria Geral do Município de Fortim	1
Controladoria Geral do Município de São Benedito	1

(conclusão)

Poder/Órgão/Município	Respostas
Controladoria Geral do Município de Sobral	1
Controladoria Geral do Município de Tabuleiro do Norte	0
Controladoria Regional da União no Estado do Ceará	0
Coordenadoria de Controle e Auditoria Interna do Ministério Público do Estado do Ceará	1
Secretaria de Controladoria, Ouvidoria e Transparência do Município de São Gonçalo do Amarante	0
Secretaria de Controle Interno do TRE-Ce	1
Total	14

Fonte: Elaborado pela autora

Como dados secundários foi utilizada a base de dados do Diagnóstico do Sistema e Controle Interno dos Municípios Cearenses (RECIGP, 2021), além de dados obtidos a partir de pesquisa bibliográfica e documental junto aos registros da RECIGP.

2.4 Análise e Interpretação dos Dados

Nesta subseção apresenta-se a análise dos dados relativos à integração dos Sistemas de Controle Interno da RECIGP, destacando as características, elementos e ações da RECIGP

que contribuíram para essa integração, à luz dos conceitos de institucionalismo e isomorfismo das organizações.

Da análise dos dados relativos às características e elementos da RECIGP que contribuíram para a integração dos Sistemas de Controle Interno que a compõem, 93% dos pesquisados apontaram como elementos facilitadores dessa integração, a composição eclética da Rede, a fluidez da sua estrutura e funcionamento e as regras regimentais de adesão, participação e deliberação. Já 100% afirmaram que o modelo de comunicação foi elemento facilitador da integração do Sistema de Controle Interno.

Nesse sentido, destaca-se que o modelo da RECIGP tem como essência a flexibilidade e o caráter impessoal, com objetivos e políticas explicitadas no planejamento estratégico 2019-2023, que foi o grande guia para as ações da RECIGP, em consonância com a sua concepção e criação como uma instância desburocratizada e desprovida de estrutura formal. Este modelo evita o caráter formal excessivo, que pode criar lacunas entre a estrutura da organização e a execução das ações a que ela se propõe, conforme afirma Meyer (1977) ao abordar os conceitos no novo institucionalismo.

Para além das características e elementos da RECIGP que contribuíram com a integração do Sistema de Controle Interno, destaca-se o fato desse Sistema estar inserido num contexto organizacional altamente institucionalizado e fortemente regulado pelas constituições federal e estadual, além de um denso arcabouço legal, o que favorece a sua integração, em consonância com os conceitos de institucionalismo e isomorfismo apresentados por Meyer (1977) e Dacin (1997).

Na teia do isomorfismo institucional, o Sistema de Controle Interno representa um campo organizacional, composto por instituições que enfrentam as mesmas condições ambientais e realizam atividades e geram produtos similares, o que termina por exigir a sua integração, visando a conectividade entre as organizações, com o aumento da interação entre os sistemas, o surgimento de estruturas e padrões interorganizacionais e a conscientização da atuação em um negócio comum, conforme abordado por DiMaggio e Powell (2005).

No contexto da integração do Sistema de Controle Interno da RECIGP, tem-se uma situação típica de isomorfismo coercitivo, decorrente de um ambiente legal comum, o que contribui com a sua integração, tornando-os mais homogêneo e ritualizado dentro de padrões adotados por organizações maiores, conforme afirmam DiMaggio e Powell (2005).

No tocante às ações da RECIGP que contribuíram para a integração do Sistema de Controle Interno, destaca-se a capacitação continuada de servidores por meio de cursos e fóruns, apontada por 100% dos respondentes como elemento facilitador da integração dos SCI da RECIGP. Nesse caso, tem-se uma situação típica de isomorfismo normativo, derivado da profissionalização dos profissionais que atuam num campo organizacional, na visão de DiMaggio e Powell (2005). Para estes autores, programas educacionais em organizações similares, a exemplo dos órgãos centrais de controle interno, contribuem para a socialização profissional e a formação de redes profissionais que perpassam as organizações e facilitam a rápida difusão de modelos e práticas.

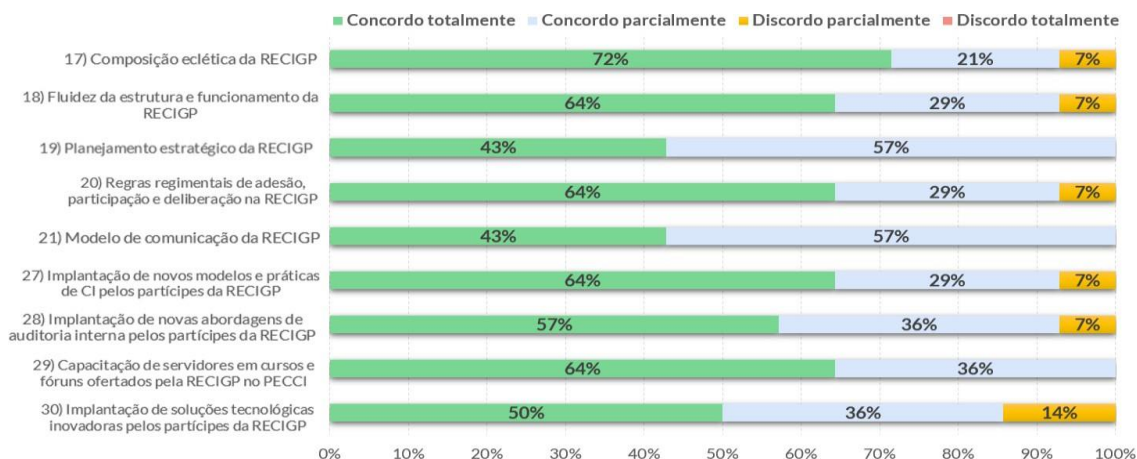
Destacam-se ainda as ações de implantação de novos modelos, práticas de controle interno e abordagens de auditoria, bem como a implantação de soluções tecnológicas inovadoras, apontadas, respectivamente, por 93% e 86% dos responsáveis pelos Sistemas de Controle Interno da RECIGP como elementos facilitadores da sua integração.

A troca de modelos e práticas de controle e de soluções tecnológicas entre os partícipes da RECIGP, por meio de *benchmarking* e celebração de parcerias, revela uma situação típica de isomorfismo institucional, decorrente da interdependência técnica entre as organizações, o que aumenta a sua legitimidade e contribui para o sucesso, a confiança e a estabilidade da organização, independente da imediata eficácia dos procedimentos adquiridos, conforme afirma Meyer (1977). Pode-se classificar esta troca como um caso de isomorfismo mimético, motivado pela necessidade de resposta às incertezas e pela vantagem na economia de recursos, principalmente humanos, na visão de DiMaggio e Powell (2005).

Por fim, percebe-se que a RECIGP teve papel relevante na integração do Sistema de Controle Interno, seja pelas suas características e elementos, seja pela coordenação de ações que favoreceram a troca de modelos e práticas de controle interno e auditoria.

A Figura 2 apresenta, de forma consolidada, as características, elementos e ações da RECIGP que contribuíram para a integração do Sistema de Controle Interno.

Figura 2 – Integração do Sistema de Controle Interno a partir de Características, Elementos e Ações da RECIGP



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados

Conclusão

O Sistema de Controle Interno deve ser estruturado no âmbito de cada Ente/Poder/Órgão e funcionar de forma integrada, conforme estabelecem os Arts. 31 e 74, da Constituição Federal de 1988 e os Arts. 80 e 190-A, da Constituição Estadual.

Em que pese as determinações de ordem constitucional, não foi estabelecida, em âmbito nacional, legislação ou política que defina os requisitos, modelos e padrões mínimos de atuação do Sistema de Controle Interno, o que levou os entes e poderes da federação a estabelecerem seus normativos e forma de atuação.

Nesse contexto, diante das obrigações comuns dos Entes e Poderes em relação ao atendimento dos preceitos constitucionais, abriu-se um vasto campo para a atuação em rede, a partir do compartilhamento de conhecimentos, modelos e práticas que venham contribuir com a integração do Sistema de Controle Interno.

Visando suprir esta lacuna, foi criada no Estado do Ceará, em 2017, a Rede Estadual de Controle Interno da Gestão Pública do Estado do Ceará (RECIGP), com a missão de promover a integração do Sistemas de Controle Interno para o aprimoramento dos mecanismos de controle da gestão pública.

Esta pesquisa teve como objetivo analisar se os Sistemas de Controle Interno que compõem a Rede Estadual de Controle Interno da Gestão Pública do Estado do Ceará (RECIGP) funcionaram de forma integrada, a partir de características, elementos e ações da Rede, no período de 2018 a 2020.

Da análise dos dados, conclui-se que as características e elementos da RECIGP que mais contribuíram com a integração do Sistema de Controle Interno, foram a sua composição eclética, a fluidez da sua estrutura e funcionamento e as regras regimentais de adesão, participação e deliberação.

Nesse sentido, destaca-se o alinhamento do modelo desburocratizado e desprovido de estrutura formal da RECIGP aos conceitos do novo institucionalismo apresentados por Meyer (1977), onde as organizações buscam a flexibilidade e o caráter impessoal, visando

evitar o caráter formal excessivo que pode criar lacunas entre a estrutura da organização e a execução das ações a que se propõe.

Por sua vez, a ação da Rede que mais contribuiu com a integração do Sistema de Controle Interno foi a capacitação continuada de servidores, um caso típico de isomorfismo normativo, derivado da profissionalização dos agentes públicos que atuam num campo organizacional, conforme afirmam DiMaggio e Powell (2005).

Destacam-se ainda, como ações da RECIGP que contribuíram com a integração do Sistema de Controle Interno, a implantação de novos modelos, práticas e abordagens de controle interno e auditoria, e a implantação de soluções tecnológicas inovadoras, revelando um caso típico de isomorfismo institucional, decorrente da interdependência técnica entre as organizações, o que aumenta a sua legitimidade e contribui para o sucesso, a confiança e a estabilidade da organização, conforme afirma Meyer (1977). Pode-se classificar esta troca como um caso de isomorfismo mimético, motivado pela necessidade de resposta às incertezas e pela vantagem na economia de recursos, principalmente humanos, na visão de DiMaggio e Powell (2005).

Destaca-se o fato do Sistema de Controle Interno estar inserido num contexto organizacional altamente institucionalizado e fortemente regulado, o que favoreceu a sua integração, revelando um caso típico de isomorfismo coercitivo.

Portanto, em relação ao objetivo da pesquisa, que buscou analisar se o Sistema de Controle Interno dos partícipes que compõem a RECIGP funcionaram de forma integrada, a partir de características, elementos e ações da Rede, no período de 2018 a 2020, conclui-se que a Rede teve papel relevante na sua integração, seja pelas suas características e elementos, seja pela coordenação de ações que favoreceram a troca de modelos e práticas de controle interno e auditoria, visando suprir lacuna decorrente da ausência de modelos e padrões de atuação do Sistema de Controle Interno em nível estadual e nacional.

Do ponto de vista acadêmico, este trabalho poderá contribuir como fonte de pesquisa para aqueles que pretendem conhecer a legislação e os referenciais teóricos que sustentam a atuação do controle interno da gestão pública e a experiência da Rede Estadual de Controle da Gestão Pública do Estado do Ceará.

Para uma pesquisa futura, sugere-se como tema a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Legislativo Municipal, visando conhecer o seu funcionamento e propor o seu fortalecimento, considerando que o Poder Executivo municipal foi objeto de investigação do Diagnóstico da RECIGP (RECIGP, 2021).

Nada obstante, espera-se que este trabalho possa contribuir, do ponto de vista prático, para a consolidação da Rede Estadual de Controle Interno da Gestão Pública como instância de discussão e integração do Sistema de Controle Interno do Estado do Ceará, e para o fortalecimento do controle interno como mecanismo indispensável à boa governança.

Referências bibliográficas

ASSIS, L. B.; ANDRADE, J. O.; CARVALHO NETO, A.; TANURE, B.; CARRIERI, A. **O isomorfismo entre executivos nas maiores empresas brasileiras**. Gerais: revista interinstitucional de psicologia, vol.3 no.1 Juiz de fora jul. 2010. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1983-82202010000100010. Acesso em: 21nov.2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 ago. 2019.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**: integração das áreas de do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CEARÁ. [Constituição (1988)]. **Constituição do Estado do Ceará de 1989**. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/constituicao-do-estado-do-ceara>. Acesso em: 14 abr. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 75/2012**. Altera Dispositivos Da Constituição Estadual. Fortaleza, 2012. Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/tramit2012/ec75.htm>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

DACIN, M. Tina. **Isomorphism in context: the power and prescription of institutional norms**. *Academy of Management Journal* 1997. Vol. 40. No. 1, 46-81. Disponível em: <https://journals.aom.org/doi/abs/10.5465/257020?journalCode=amj>. Acesso em: 07 nov. 2021.

DIMAGGIO, Paul J.; POWEL, Walter W. **A gaiola de ferro revisitada**: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas (RAE)*, v. 45, n. 2, p.74-89, 2005. Disponível em: https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/gaiola-ferro-revisitada-isomorfismo-institucional-racionalidade-coletiva-nos-campos-organizacionais_0.pdf Acesso em: 07 nov. 2021.

FELIX, I. M. N.; GUARRIDO FILHO, E. R. & GONÇALVES, S. A. **Isomorfismo normativo versus isomorfismo mandatário na adoção de práticas organizacionais**. *Organizações em contexto*, São Bernardo do Campo, ISSN e 1982-8756. Disponível em: https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/OC/article/view/5530/pdf_152. Acesso em: 21 nov. 2021.

MEYER, John W. and ROWAN, Brian. **Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony**. *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2 (Sep., 1977), pp. 340-363. Disponível em: https://security.ufpb.br/gets/contents/documentos/meyer_rowan_teor%C3%ADa_institucional.pdf Acesso em: 21, nov. 2021.

RECIGP. **Diagnóstico do sistema de controle interno dos municípios do Estado do Ceará**. Fortaleza: INESP, 2021.

_____. **Planejamento Estratégico 2019-2023**. Fortaleza: INESP, 2019.

_____. **Protocolo de Intenções nº 01/2017**. Criação da Rede Estadual de Controle Interno da Gestão Pública do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/institucional/controladoria>. Acesso em: 18 ago. 2019.

_____. **Regimento Interno da Rede Estadual de Controle Interno da Gestão Pública do Estado do Ceará**. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/component/phocadownload/category/49-pdf-controladoria?download=1027:regimento-interno>. Acesso em: 13 jan. 2022.