

## **CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA ESTRUTURA DE CONTROLADORIA DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DE MATO GROSSO**

**Vanessa Ferreira da Silva** (UNEMAT) - ferreiravasi@hotmail.com

**Anderson Luiz Ribeiro** (PREVICACERES) - anderson.luiz@live.com

### **Resumo:**

*Diante do atual cenário político-econômico brasileiro onde a Previdência Social encontra-se em evidência nas discussões sobre a crise econômica do país, tornam-se relevantes reflexões quanto ao tema, que contribuam com a busca por um modelo de gestão previdenciária mais eficiente. Neste contexto, a administração dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) também entra em cena, haja vista a grande dimensão desse segmento de previdência social e o volume de recursos públicos geridos pelos mais de 2.100 RPPS existentes no Brasil. Deste modo, demonstra-se a importância de garantir mecanismos eficientes de controle que assegurem a finalidade dos recursos públicos sob gestão nos RPPS, a exemplo do Controle Interno, objeto deste estudo. Nesse contexto, este artigo tem como objetivo apresentar uma análise da estrutura e operacionalização do controle interno nos RPPS. A metodologia utilizada classifica-se como descritiva, com aspectos quantitativos na abordagem do problema, onde, para identificação dos procedimentos técnicos, atribuiu-se um levantamento de dados, com a utilização de questionário estruturado como instrumento de pesquisa. A população analisada é atinente aos RPPS do estado de Mato Grosso. Concluiu-se através deste estudo que há uma grande deficiência na implantação do Sistema de Controle Interno nos RPPS. Enquanto, muitos regimes próprios ainda não têm nenhuma estrutura de controle interno, outros a tem, mas esta não é considerada “ideal”. Por fim, destaca-se o papel dos órgãos fiscalizadores para o fortalecimento do controle interno nos RPPS, o qual possui caráter essencial e evidencia a necessidade de buscarmos uma gestão previdenciária que seja sólida e sustentável.*

**Palavras-chave:** Regimes Próprios de Previdência Social; Controle Interno; Governança Corporativa.

**Área temática:** Contabilidade Aplicada ao Setor Público e ao Terceiro Setor

## **CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA ESTRUTURA DE CONTROLADORIA DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DE MATO GROSSO**

### **Resumo**

Diante do atual cenário político-econômico brasileiro onde a Previdência Social encontra-se em evidência nas discussões sobre a crise econômica do país, tornam-se relevantes reflexões quanto ao tema, que contribuem com a busca por um modelo de gestão previdenciária mais eficiente. Neste contexto, a administração dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) também entra em cena, haja vista a grande dimensão desse segmento de previdência social e o volume de recursos públicos geridos pelos mais de 2.100 RPPS existentes no Brasil. Deste modo, demonstra-se a importância de garantir mecanismos eficientes de controle que assegurem a finalidade dos recursos públicos sob gestão nos RPPS, a exemplo do Controle Interno, objeto deste estudo. Nesse contexto, este artigo tem como objetivo apresentar uma análise da estrutura e operacionalização do controle interno nos RPPS. A metodologia utilizada classifica-se como descritiva, com aspectos quantitativos na abordagem do problema, onde, para identificação dos procedimentos técnicos, atribuiu-se um levantamento de dados, com a utilização de questionário estruturado como instrumento de pesquisa. A população analisada é atinente aos RPPS do estado de Mato Grosso. Concluiu-se através deste estudo que há uma grande deficiência na implantação do Sistema de Controle Interno nos RPPS. Enquanto, muitos regimes próprios ainda não têm nenhuma estrutura de controle interno, outros a tem, mas esta não é considerada “ideal”. Por fim, destaca-se o papel dos órgãos fiscalizadores para o fortalecimento do controle interno nos RPPS, o qual possui caráter essencial e evidencia a necessidade de buscarmos uma gestão previdenciária que seja sólida e sustentável.

**Palavras-Chave:** Regimes Próprios de Previdência Social; Controle Interno; Governança Corporativa.

**Área temática do evento:** Contabilidade Aplicada ao Setor Público e ao Terceiro Setor.

### **1 INTRODUÇÃO**

A Previdência Social apresenta-se, no atual cenário político-econômico brasileiro, como a “bola da vez” nas discussões sobre a suposta crise econômica do país. A constatação de um *déficit* bilionário no sistema previdenciário torna notória a relevância de reflexões quanto ao tema e a busca de soluções que resultem em um modelo de gestão mais eficiente e sustentável.

Para tanto, necessário se faz entender que, *a priori*, quando se fala em Previdência, o tema não se resume apenas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), cuja gestão é de responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), mas também se estende aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), instituídos no âmbito dos diversos Entes Federativos, com a finalidade de prover os direitos previdenciários dos servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Atualmente existem no país cerca de 2.100 RPPS, que contam com quase 10 milhões de segurados, entre servidores ativos, aposentados e pensionistas, responsáveis pela gestão de aproximadamente R\$ 200 bilhões<sup>1</sup> em recursos no mercado financeiro, que tem como origem os cofres estatais. Desta forma, nota-se a grande dimensão da gestão realizada pelos RPPS e a importância de se garantir mecanismos eficientes de controle que assegurem a finalidade dos recursos públicos.

Não por acaso, se fazem cada vez mais presentes na Gestão Pública a difusão de práticas de Governança Corporativa, advindas principalmente do modelo de administração gerencial que se consolidou a partir da reforma administrativa de 1998, trazendo à tona princípios como eficiência, transparência e *accountability*.

Dentre os diversos mecanismos de Governança Corporativa aplicados à Administração Pública, as formas de controle (externo, interno e social) podem ser considerados como uma grande conquista para a sociedade, principalmente no Brasil, onde historicamente o Estado é marcado por práticas de corrupção e abuso de poder.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, denominada por muitos como “Constituição Cidadã”, se tornam cada vez mais presentes os conceitos de democracia participativa, que visam uma melhor gestão dos recursos públicos e controle da sociedade sobre a formulação de políticas e de ações das entidades públicas.

Ademais, com o advento da nova Carta Magna, o controle interno na Administração Pública, que já era previsto desde a constituição de 1967, ganha mais ênfase, tendo em vista o entendimento de que um Sistema de Controle Interno corrobora sobremaneira com a gestão eficiente dos recursos públicos.

Percebe-se que nos últimos anos, os órgãos fiscalizadores e de controle externo, tais como os Tribunais de Contas, buscam orientar as entidades públicas para que se garanta a implantação e funcionamento de seus Sistemas de Controle Interno.

Para a Previdência Social não foi diferente, como se percebe com a instituição do Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social (Pró-Gestão RPPS), pelo então Ministério da Previdência Social (MPS), no ano de 2015. Este programa, que visa o reconhecimento de boas práticas de gestão adotadas pelos RPPS, enaltece o Controle Interno como um dos principais instrumentos garantidores da excelência na gestão previdenciária.

Sendo assim, no atual contexto, cabe a reflexão quanto à existência e funcionalidade do controle interno na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social.

Como ressaltam Cavalheiro e Flores (2007, p.13), a solução para a organização do sistema de controle interno não significa apenas aprovar lei em sentido formal, mas, sobretudo, entender a finalidade dos controles internos e visualizar a Administração de forma sistêmica, como um todo, em todos os seus processos.

Com o entendimento da relevância na busca de alternativas que viabilizem fortalecer as atividades de controle interno nos RPPS, de tal maneira que proporcione a sua efetividade dentro da gestão previdenciária, identificou-se a seguinte problemática: A atual estrutura e operacionalização dos Sistemas de Controle Interno dos RPPS são satisfatórias para garantir a eficiência na gestão dos recursos previdenciários?

Nesse sentido, este artigo tem como objetivo principal apresentar uma análise da estrutura e operacionalização dos Sistemas de Controle Interno nos Regimes Próprios de Previdência Social e, com isso, proporcionar reflexões, bem como identificar alternativas para a efetiva implantação de procedimentos de controladoria nos RPPS e, desta forma, contribuir para a melhoria na qualidade da gestão previdenciária, com a sua adequação aos padrões de Governança Corporativa.

Para a concretização deste estudo, se fez necessário estabelecer uma primeira limitação ao Controle Interno dos Regimes Próprios de Previdência Social no âmbito da gestão pública. E ainda, para a resolução da problemática apresentada, limitou-se a pesquisa quantitativa aos RPPS dos municípios do estado de Mato Grosso.

Os resultados esperados estão voltados para a compreensão dos órgãos gestores de previdência na Administração Pública como responsáveis pela gestão e fiscalização de recursos públicos e para a análise do controle interno como um instrumento de *accountability*, já que o termo nos remete à ideia de prestação de contas.

## **2 CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ORIGEM E FUNDAMENTAÇÃO LEGAL**

Para iniciarmos o debate acerca do Controle Interno nos RPPS, primeiramente é necessário entender a origem deste tema, que surge com o processo de racionalização da Administração Pública.

Com a reforma administrativa implantada através da Emenda Constitucional nº 19/1998, a gestão pública ganhou uma entonação gerencial, através dos preceitos de profissionalização e eficiência, oriundos da administração privada, porém com ênfase no interesse público.

Segundo Cavalheiro e Flores (2007, p. 19) em apoio a essa profissionalização, se não explicitamente, todavia mediante diversas exigências, um conjunto de regras vem requerendo da Administração Pública e, por consequência, do servidor público um preparo mais adequado para lidar com os instrumentos de gestão, especialmente em se tratando do aprimoramento do sistema de controle interno, o que culmina com a necessidade de criação de uma Unidade de Controle Interno.

Cavalheiro e Flores (2007, p. 16 e 17) explicam que na Administração Pública, a função do controle é exercida em decorrência de diversas imposições constitucionais:

*“O controle externo é aquele exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, conforme preconizam os arts. 31 e 71 da Constituição Federal – CF. O controle externo tem como principal finalidade verificar a probidade da Administração, a guarda, a administração e o emprego legal do Erário e o cumprimento da Lei Orçamentária.*

*O controle interno municipal é aquele exercido pelos Poderes Executivo e Legislativo, em razão dos mandamentos contidos nos arts. 31, 70, 71 e 74 da Constituição Federal – CF. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo sobre seu pessoal e atos administrativos praticados.”*

Corrobando, Lima (2012, p. 18) entende que na Constituição Federal de 1988 o controle da Administração Pública foi bem delineado, fazendo referência ao sistema de controle interno, que deve ser institucionalizado, mediante lei, em cada esfera de governo e envolve um conjunto de atividades de controle exercidas internamente em toda a estrutura organizacional, sob a coordenação de um órgão central (ou cargo devidamente formalizado), delineando a abrangência da estrutura do Sistema de Controle Interno.

Entretanto, convém ressaltar que o Controle Interno já era previsto em outras constituições anteriores à de 1988, como a de 1967, onde se verificava, nos artigos 16 e 70, as seguintes determinações:

*"Art. 16. A fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituído por lei.*

(...)

*Art. 70. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei."* Grifou-se.

Além disso, destaca-se ainda a legislação infraconstitucional sobre a matéria, como a Lei 4.320/64 que mostrou-se inovadora ao consagrar os princípios do planejamento, do orçamento e do controle. Instituiu o Orçamento Plurianual de Investimentos, o Orçamento por Programas e estabeleceu como objetivo das novas técnicas orçamentárias a eficácia dos gastos públicos.

Destarte, é de consenso entre os diversos estudiosos do tema de que somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o controle interno ganhou maior destaque na Administração Pública, principalmente pelo contexto de mudança político-social do Estado.

Desta forma, o controle interno consagrou-se em mandamento constitucional, previsto em diversos dispositivos da nossa Carta Magna, dos quais destacamos os Arts. 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 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.*

[...] Grifou-se.

Considerando os aspectos que dizem respeito particularmente à fiscalização e controle, a Constituição de 1988 representou um avanço, em decorrência da criação de sistemas de controle interno nos Poderes Legislativo e Judiciário e da determinação de que, juntamente com o do Poder Executivo, esses sistemas fossem conservados de forma integrada. (LIMA, 2012, p. 26)

Com a análise da origem do controle interno na Administração Pública, percebemos que há décadas busca-se a sua implantação e funcionalidade, com o objetivo principal de promover a fiscalização das atividades públicas, além de avaliar o cumprimento de metas e resultados, visando garantir a eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos.

Por fim, verifica-se ainda que o controle interno é orientado para realizar a autoavaliação da administração e abrange preocupações de ordem gerencial (eficiência e contributividade), programática (eficácia e convergência) e administrativo-legal (conformidade).

Apresentada a origem e fundamentação legal do Controle Interno para a Administração Pública, passamos à análise de sua inserção na estrutura administrativa dos Regimes Próprios de Previdência Social.

### **3 GOVERNANÇA CORPORATIVA NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

#### **3.1 Regimes Próprios de Previdência Social: Aspectos Gerais**

A Previdência Social, um dos três pilares da seguridade, de que trata o Título VIII da Constituição Federal, se organiza em três regimes distintos, quais sejam: Regime Geral de Previdência Social, Regime Próprio de Previdência Social e Regime de Previdência Complementar.

Lima e Guimarães (2016, p. 02) explicam que o Regime Geral de Previdência Social possui caráter contributivo e obrigatório, e se destina aos trabalhadores do setor privado e funcionários públicos celetistas. Enquanto o Regime Próprio de Previdência Social, contempla os servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo este de caráter contributivo e de filiação obrigatória e compulsória. Já o Regime de Previdência Complementar, possui caráter facultativo para os trabalhadores vinculados tanto ao RGPS, quanto aos RPPS.

Conforme definição da Secretaria de Previdência Social, Regime Próprio é um sistema de previdência, estabelecido no âmbito de cada ente federativo, que assegure, por lei, a todos os servidores titulares de cargo efetivo, pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no artigo 40 da Constituição Federal. São intitulados de Regimes Próprios porque cada ente público da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) pode ter o seu.

A União e os Estados possuem regimes próprios de previdência para os seus servidores, entretanto, a existência do RPPS para os municípios é facultativa.

Os regimes próprios possuem as diretrizes gerais para a sua organização estabelecidas no Art. 40 da Constituição Federal, o qual prevê:

*Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo [...]*

A Lei nº 9.117/1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS, também estabelece que:

*Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial [...] Grifou-se.*

Ademais, além das normas básicas dos regimes próprios previstas no artigo 40 da Constituição Federal e na Lei 9.717/98, também devem ser observados os atos normativos da

Secretaria de Previdência Social vinculada ao Ministério da Economia<sup>2</sup>, a exemplo das Portarias MPS nº 402/2008 (diretrizes gerais) e 403 (normas de atuária).

Para Gouveia, Costa e Tavares (2017, p. 984) “a gestão das unidades de regime próprio envolve conceitos que vão além do equilíbrio financeiro e atuarial. Abrangem aspectos de governança corporativa como participação, controle, monitoramento e relacionamentos entre as partes interessadas como os conselhos, a diretoria, órgãos de fiscalização e a sociedade”.

### **3.2 A Importância das Práticas de Governança Corporativa nos RPPS**

O termo Governança Corporativa torna-se cada vez mais presente nos debates sobre a gestão dos RPPS, assim como na Administração Pública como um todo. Desta forma, em busca de um conceito para este termo, encontramos a definição do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC):

Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum.

Percebe-se que o conceito de Governança Corporativa tem origem no setor privado, entretanto, com a transformação do Estado brasileiro de burocrático para gerencial, após a reforma administrativa de 1998, esse termo foi adaptado para a Administração Pública, onde os cidadãos estão no lugar dos acionistas e o interesse maior é o público, o bem comum.

Nessa perspectiva, a Administração Pública ao praticar a Governança Corporativa “deve estar focada não somente na redução dos seus gastos, mas também na arrecadação de receita e boa utilização dos recursos públicos, sem deixar de atender às necessidades sociais, econômicas e ambientais, visando atingir os melhores resultados possíveis.” (SOUZA E FARIA, 2017, p. 279-280).

O Manual do Programa de Certificação “Pró-Gestão RPPS” identifica que:

[...] A governança corporativa diz respeito ao conjunto de processos, políticas e normas aplicados a uma organização com o objetivo de consolidar boas práticas de gestão e garantir a proteção dos interesses de todos aqueles que com ela se relacionam, interna e externamente, aumentando a confiança de seus investidores e apoiadores. Alguns princípios fundamentais ligados à governança corporativa são a transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade.

Enfatiza-se ainda que a melhoria da governança do RPPS tem por finalidade assegurar o atingimento de sua missão institucional, com a preservação dos direitos dos segurados, a proteção dos interesses do ente federativo instituidor, a adequada gestão do patrimônio e a conformidade aos requisitos legais estabelecidos pelos órgãos de regulação e supervisão.

### 3.3 Controle Interno e Governança Corporativa: O Advento do Pró-Gestão RPPS

A Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS) é o órgão responsável pela formulação da política de previdência social, pela supervisão de programas e ações das entidades vinculadas e pela proposição de normas gerais para organização, funcionamento e manutenção dos regimes próprios de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (LIMA E GUIMARÃES, 2016, p. 03).

Em 2015, o até então Ministério da Previdência Social, instituiu por meio da Portaria MPS nº 185/2015, o Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - "Pró-Gestão RPPS".

O objetivo deste programa, segundo o Art. 2º do supracitado ato normativo é:

Art. 2º [...] incentivar os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS a adotarem melhores práticas de gestão previdenciária, que proporcionem maior controle dos seus ativos e passivos e mais transparência no relacionamento com os segurados e a sociedade.

Como objetivos complementares do Pró-Gestão RPPS, a Secretaria de Previdência destaca: “incentivo para os segurados conhecerem e acompanharem a gestão do RPPS; definição de padrões efetivos de governança, com documentos e processos preestabelecidos e institucionalizados; definição de critérios relativos às competências e habilidades requeridas dos gestores e membros dos conselhos; definição de padrões de controle e de qualidade aplicados à gestão previdenciária” (Manual do Pró-Gestão, p. 11).

Neste sentido, percebe-se que a finalidade do Pró-Gestão se alinha com a de um Sistema de Controle Interno, já que ambos visam proporcionar maior transparência e controle da gestão previdenciária, de forma que garanta maior eficiência no uso de recursos, prevenindo a ocorrência de falhas e irregularidades que porventura possam causar dano ao patrimônio do RPPS.

Segundo a Secretaria de Previdência, Pró-Gestão RPPS é “um programa de certificação que visa ao reconhecimento das boas práticas de gestão adotadas pelos RPPS. É a avaliação, por entidade certificadora externa, credenciada pela Secretaria de Previdência - SPREV, do sistema de gestão existente, com a finalidade de identificar sua conformidade às exigências contidas nas diretrizes de cada uma das ações, nos respectivos níveis de aderência”.

O Pró-Gestão é constituído de três pilares básicos (dimensões), quais sejam: Controles Internos, Governança Corporativa e Educação Previdenciária. Sendo que cada dimensão possui uma série de ações e requisitos a serem desenvolvidos pelos RPPS que desejam obter a certificação.

Com a análise do Manual do Pró-Gestão percebe-se que o Controle Interno é um dos grandes destaques para a avaliação da gestão do regime próprio, este constitui uma das três dimensões do programa, sendo a segunda maior em número de requisitos exigidos.

Como destacado no Manual do Pró-Gestão:

“Os requisitos para o controle interno de um RPPS procuram estruturar os procedimentos administrativos, para que seja possível a sua verificação e monitoramento permanentes, com vistas a aperfeiçoar os processos decisórios e conferir maior transparência à gestão.

O ente federativo e a unidade gestora do RPPS devem buscar o aprimoramento do sistema de controle interno, com a finalidade de identificar, avaliar, controlar e monitorar os riscos mais relevantes para o RPPS.”

Diante do exposto, percebe-se que este programa instituído pela Secretaria de Previdência, que visa contribuir com a melhoria da gestão previdenciária, trata o Controle Interno como um dos instrumentos principais de aferição de boas práticas de gestão nos RPPS.

Deste modo, este estudo utilizou o Pró-Gestão como principal parâmetro para a elaboração do instrumento de pesquisa, tendo em vista que sua instituição por um órgão fiscalizador demonstra qual o padrão almejado para a estrutura e atuação de um Sistema de Controle Interno dentro dos RPPS.

#### **4 METODOLOGIA**

Marconi e Lakatos (2010, p. 22) definem pesquisa como um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais.

Em relação à classificação, quanto aos objetivos esta pesquisa classifica-se como descritiva, pois possui a finalidade de estabelecer relação entre as variáveis no objeto de estudo analisado.

Segundo Cervo, Bervian e Silva (2007, p. 61) “a pesquisa descritiva observa, registra, analisa e correlaciona fatos e fenômenos (variáveis) sem manipulá-los”.

Quanto à abordagem do problema trata-se de uma investigação quantitativa, pois utilizou-se métodos quantitativos de investigação, no que tange ao levantamento e tratamento dos dados, entendendo que o mesmo se fez necessário para alcançar os objetivos esperados.

Por fim, quanto aos procedimentos técnicos, para a concretização da pesquisa, foi utilizado como procedimento metodológico o Levantamento, com a aplicação de questionário estruturado para a população analisada (Regimes Próprios de Previdência Social dos Municípios do estado de Mato Grosso).

O questionário foi elaborado com questões fechadas, visando o diagnóstico, em termos quantitativos, da atual estrutura de Controle Interno dos RPPS, sendo utilizado como principal parâmetro, o Anexo 8 do Pró-Gestão (Quadro resumo das ações de acordo com os níveis de aderência), levando em consideração as ações e requisitos inerentes a dimensão “Controle Interno” do referido programa de certificação institucional.

No que tange a utilização do questionário como instrumento de coleta de dados, da população considerada, se utilizou como Amostra 20 RPPS.

O instrumento de pesquisa definido para este estudo (questionário) foi estruturado através da ferramenta digital *Google Forms* e a coleta de dados ocorreu durante o evento de capacitação “I Seminário Regional da APREMAT”, na cidade de Tangará da Serra/MT, tendo como público de respondentes os gestores e/ou controladores internos de RPPS municipais de Mato Grosso.

Os dados foram coletados entre os dias 28/02/2019 e 01/03/2019.

Da amostra selecionada, obteve-se o seguinte retorno:

População <sup>3</sup>	Amostra	Questionários Respondidos
105	20	16

O tratamento dos dados coletados com o questionário foi realizado através da abordagem quantitativa, utilizando o *software MS-Excel* como ferramenta de procedimento estatístico. Os dados foram tratados de forma genérica e serão apresentados no capítulo a seguir.

## 5 RESULTADOS OBTIDOS

Com o tratamento dos dados coletados na pesquisa, pode-se verificar a atual estrutura e operacionalização do Controle Interno dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Municípios de Mato Grosso.

O instrumento de pesquisa abordou questionamentos aos respondentes, acerca do Controle Interno nos RPPS, para que, assim, se pudesse avaliar questões como a existência, o grau de adequação e a eficiência dos Sistemas de Controle Interno na gestão dos regimes próprios.

### 5.1 Estrutura de Controle Interno

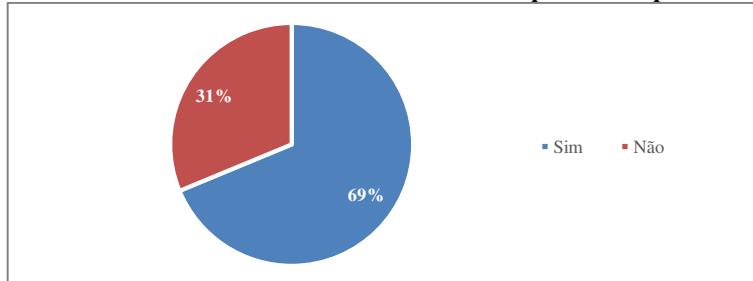
O primeiro bloco de questões do instrumento de pesquisa buscou diagnosticar a forma como, atualmente, o Controle Interno encontra-se estruturado nos Regimes Próprios de Previdência Social.

Utilizando o programa “Pró-Gestão RPPS” como parâmetro, foi considerado que:

O ente federativo deverá manter função de controle interno do RPPS, diretamente em sua estrutura organizacional (níveis I e II) ou na unidade gestora do RPPS (níveis III e IV), integrada ao seu sistema de controle interno, que terá, dentre outras, a finalidade de avaliar o cumprimento de metas, programas e orçamentos e comprovar a legalidade, eficácia e eficiência dos atos de gestão. [...]

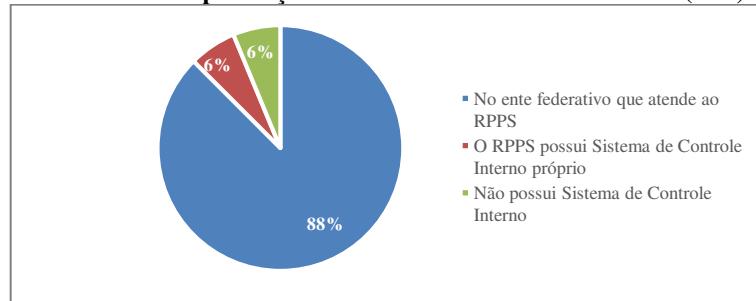
Em relação à implantação do Sistema de Controle Interno (SCI) no RPPS, obteve-se o seguinte resultado:

**Gráfico 1 – Sistema de Controle Interno implantando por Lei**



Fonte: Dados da pesquisa.

**Gráfico 2 – Implantação do Sistema de Controle Interno (SCI)**



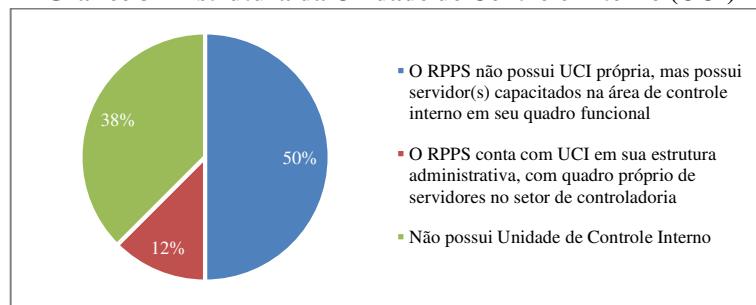
Fonte: Dados da pesquisa.

Verificou-se que, do total de RPPS participantes da pesquisa, 69% possuem Sistema de Controle Interno implantado por lei, enquanto 31% ainda não possuem SCI.

Em relação à forma de implantação, 88% possuem Sistema de Controle Interno no ente federativo que atende também ao RPPS, 6% possuem SIC próprio na Unidade Gestora e 6% não possuem SIC.

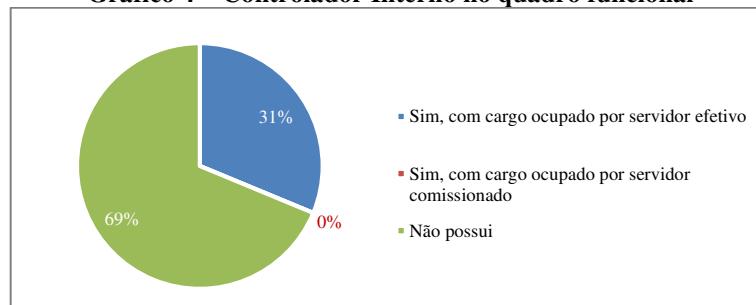
Com as questões 03 e 04 buscou-se identificar a forma como está estruturada a Unidade de Controle Interno (UCI), bem como a existência de servidor ocupante do cargo de Controlador Interno no RPPS, cujos resultados obtidos foram:

**Gráfico 3 – Estrutura da Unidade de Controle Interno (UCI)**



Fonte: Dados da pesquisa.

**Gráfico 4 – Controlador Interno no quadro funcional**



Fonte: Dados da pesquisa.

A pesquisa evidenciou que 50% dos RPPS não possuem Unidade de Controle Interno própria, mas possuem servidor(s) capacitados na área de controle interno em seu quadro funcional, enquanto 12% possuem UCI em sua própria estrutura administrativa, com quadro de servidores no setor de controladoria. Porém, 38% não possuem UCI que atenda ao RPPS.

No que tange a existência de servidor responsável pela coordenação da UCI, verificou-se que apenas 31% dos RPPS possuem controlador interno, sendo o cargo ocupado por servidor efetivo, enquanto 69% não possuem controlador interno que atenda ao RPPS.

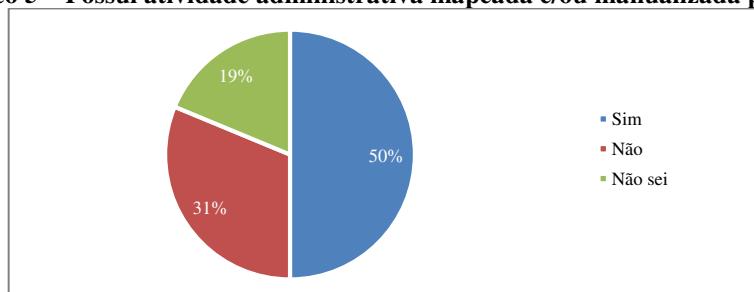
## 5.2 Atividades de Controle Interno

O segundo bloco de questões do instrumento de pesquisa buscou verificar quais atividades de Controle Interno são realizadas pelos Regimes Próprios de Previdência Social.

Para tanto, utilizou-se como parâmetro, as disposições do programa de certificação “Pró-Gestão RPPS”, além das orientações de órgãos de controle externo, tal como o Tribunal de Contas de Mato Grosso, acerca das atividades de controle interno e análise de riscos nos RPPS.

No que se refere ao mapeamento e manualização de atividades administrativas, com a questão 05 do instrumento de pesquisa, pode-se verificar:

**Gráfico 5 – Possui atividade administrativa mapeada e/ou manualizada pelo SCI**

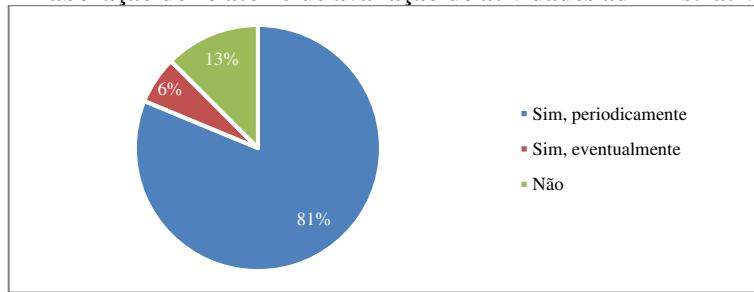


Fonte: Dados da pesquisa.

Do total de RPPS participantes da pesquisa, 50% possuem atividade administrativa mapeada e/ou manualizada pelo SCI, 19% não souberam afirmar e 31% não possuem nenhuma atividade mapeada e/ou manualizada.

Com a questão 06 buscou-se verificar se a Unidade de Controle Interno ou o Controlador Interno realiza o devido acompanhamento e avaliação das atividades administrativas do RPPS e seus respectivos controles. Desta forma, obteve-se o seguinte resultado:

**Gráfico 6 – Elaboração de relatório de avaliação de atividades administrativas do RPPS**



Fonte: Dados da pesquisa.

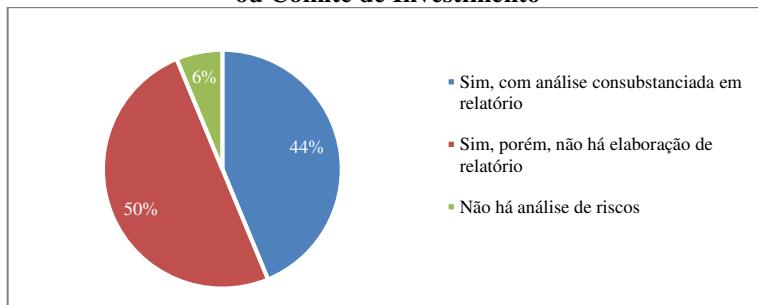
Da totalidade de RPPS, 81% possuem relatório de avaliação de controles internos elaborados periodicamente, 6% elaboram relatórios eventualmente, enquanto 13% não possuem relatório elaborado pela UCI ou controlador interno.

Na questão 07 foi verificado se, na área de investimentos, há análise de riscos ao se realizar aplicações de recursos no mercado financeiro.

A área de investimentos é constantemente apontada pelos órgãos fiscalizadores como a que envolve maior grau de risco dentro do RPPS, devido ao volume de recursos administrados.

Desta forma, no que se refere à análise de riscos pelo gestor e/ou comitê de investimentos ao se deliberar pela aplicação de recursos no mercado financeiro, verificou-se que:

**Gráfico 07 – Análise de riscos na deliberação de aplicação de recursos no mercado financeiro pelo Gestor ou Comitê de Investimento**



Fonte: Dados da pesquisa.

Da amostra utilizada no estudo, 44% dos respondentes apontam que o RPPS possui análise de riscos consubstanciada em relatório, enquanto 50% realizam a avaliação de riscos, entretanto não elaboram relatório, já 6% não promovem análise para realizar aplicações financeiras.

## 6 CONCLUSÃO

Com este estudo pudemos analisar como o controle interno, atualmente, encontra-se estruturado nos RPPS e de que forma são (ou se são) realizadas atividades de controle na gestão previdenciária. Desta forma, buscou-se comparar o padrão almejado de controladoria com o atualmente praticado e, assim, verificar quais as mudanças necessárias para se proceder a implantação e funcionamento de um Sistema de Controle Interno que contribua com a eficiência na gestão dos regimes próprios.

Inicialmente, se apresentou o contexto do surgimento do controle interno na Administração Pública. Com isso, verificou-se que a discussão acerca do tema se torna extremamente oportuna, principalmente devido ao histórico político brasileiro, marcado por corrupção e abuso de poder.

Percebe-se ainda que as demandas pela implantação de instrumentos de controle e de governança corporativa nos RPPS entraram em cena, disseminadas, principalmente, pelos órgãos fiscalizadores, tal como a Secretaria de Previdência, que instituiu em 2015 o Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social - "Pró-Gestão RPPS".

Sendo assim, utilizando como parâmetros as orientações contidas no manual do Pró-Gestão RPPS, além das recomendações de órgãos de controle externo acerca da estrutura de controladoria nos regimes próprios, procedeu-se a pesquisa quantitativa deste estudo, cuja população analisada foram os RPPS municipais do estado de Mato Grosso.

Após a análise dos dados obtidos na pesquisa, com relação à Estrutura de Controle Interno, verificou-se que a maioria dos RPPS possui Sistema de Controle Interno implantado por lei, mas um percentual significativo (31%) ainda não o possui. Averiguou-se, ainda, que a

maioria dos RPPS não possuem Sistema de Controle Interno próprio na Unidade Gestora, sendo que alguns, não possuem sequer o atendimento do SIC do ente federativo.

Ainda a respeito da estrutura de controle interno, a pesquisa evidenciou que metade dos RPPS não possuem Unidade de Controle Interno própria, mas possuem ao menos servidores capacitados na área de controle interno em seu quadro funcional. Entretanto, é preocupante o percentual de 38% dos RPPS que não possuem UCI que os atenda.

Em relação à existência de servidor responsável pela coordenação da UCI, verificou-se que a maioria dos RPPS (69%) não possui controlador interno em seu quadro funcional.

No que se refere às atividades de controle interno na área de investimentos, constantemente apontada pelos órgãos fiscalizadores como a que envolve maior grau de risco, a pesquisa evidenciou um cenário positivo, haja vista que a maioria dos gestores de recursos promovem a análise de riscos para realizar aplicações financeiras, entretanto, grande parte não formaliza tal atividade.

De modo geral, observou-se uma grande deficiência na implantação do Sistema de Controle Interno nos RPPS. Enquanto muitos regimes próprios ainda não têm nenhuma estrutura de controle interno, outros a tem, mas esta não é considerada “ideal”.

Na maioria dos municípios participantes da pesquisa, há uma única Unidade de Controle Interno para realizar o acompanhamento tanto do ente, quanto do RPPS. Tal forma de organização não é considerada errada, mas cabe o questionamento quanto a real efetividade das ações de monitoramento, tendo em vista a grande demanda de atividades já existentes nas Prefeituras, bem como, as especificidades inerentes a gestão previdenciária que necessitam de maior especialização e acompanhamento constante das atividades administrativas.

De outro lado, a pesquisa evidenciou um aspecto positivo. Mesmo não contando com uma estrutura de controle interno organizada, muitos RPPS realizam atividades de controle, mesmo que de maneira “informal”.

O mapeamento/manualização das atividades administrativas, por exemplo, já é realizado em parte dos RPPS. Neste caso, observamos apenas a necessidade de implantar ou aprimorar as rotinas de monitoramento das atividades mapeadas por uma UCI ou Controlador Interno.

Em síntese, conclui-se que a atual estrutura e operacionalização do controle interno existente nos RPPS ainda não atingem o padrão almejado. Entretanto, vislumbra-se uma perspectiva de mudança nesse cenário, o que se percebeu com a identificação de atividades de controle que já vêm sendo realizadas.

Por fim, destaca-se que o papel dos órgãos fiscalizadores para o fortalecimento do controle interno nos RPPS possui caráter essencial e evidencia a necessidade de buscarmos uma gestão previdenciária que seja sólida e sustentável.

<sup>1</sup> Fonte: Manual do Pró-Gestão. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/pro-gestao-rpps/>>.

<sup>2</sup> Até 2016 o órgão responsável era denominado Ministério da Previdência Social.

<sup>3</sup> Número de RPPS do estado de Mato Grosso de acordo com o “Quantitativo de Regimes por UF – 29/03/2018”, divulgado pela Secretaria de Previdência. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps/>>.

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, - 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm)>.

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Brasília, - 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>.

**BRASIL. Lei nº 9.717, de 27 de Novembro de 1998.** Brasília, - 27 de novembro de 1998. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/LEIS/L9717compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/L9717compilado.htm)>

**CAVALHEIRO, Jader Branco. FLORES, Paulo Cesar. A Organização do Sistema de Controle Interno Municipal.** 4<sup>a</sup> edição – revista e atualizada. Porto Alegre: Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, 2007.

**CERVO, Amado Luiz. BERVIAN, Pedro Alcino. SILVA, Roberto da. Metodologia Científica – 6. ed.** – São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

**GOUVEIA, A. G. P.; COSTA, T. M. T.; TAVARES, B. Estrutura de Funcionamento dos Conselhos de Administração dos RPPS Municipais de Minas Gerais como Órgãos Mitigadores de Conflitos de Agência.** IV Encontro Brasileiro de Administração Pública. João Pessoa, 2017.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. Código das melhores práticas de governança corporativa.** 5.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. - São Paulo, SP: IBGC, 2015.

**LAKATOS, Eva Maria. Marconi, Maria de Andrade. Fundamentos de Metodologia Científica.** – 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

**LIMA, Diana Vaz de. Guimarães, Otoni Gonçalves. A contabilidade na gestão dos regimes próprios de previdência social.** - 1. ed. – São Paulo: Atlas, 2016.

**LIMA, Liliane Chaves Murta de. Controle Interno na Administração Pública: O Controle Público na Administração como um Instrumento de Accountability.** Monografia (especialização) – Escola da AGU, Curso de Especialização Orçamento Público: Brasília, 2012.

**MINISTÉRIO DA FAZENDA. Manual do Pró-Gestão RPPS: Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Portaria MPS nº 185/2015, alterada pela Portaria MF nº 577/2017).** Versão Final Aprovada Pela Portaria SPREV nº 3/2018, de 31/01/2018. Disponível em <<http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/pro-gestao-rpps/>>. SOUZA, Lívia Maria Cruz Gonçalves de. FARIA, Edimur Ferreira de. **Governança Corporativa na Administração Pública Brasileira: Um Processo em Construção!** Direito & Paz | São Paulo, SP-Lorena| Ano IX| n. 37| p. 273-292| 2º Semestre, 2017.

**\_\_\_\_\_. Portaria nº 185, de 14 de Maio de 2015.** Ministério da Previdência Social. Disponível em <<http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/pro-gestao-rpps/>>.