

# Os desafios na implantação e efetividade do controle interno nas prefeituras municipais do litoral oeste do Ceará

Challenges in the implementation and effectiveness of internal control in  
the city halls of the west coast of Ceará

<https://doi.org/10.32586/rcda.v24i1.1037>

**Gleilton Xavier de Freitas<sup>1</sup>**

**Francisco Wilson Ferreira da Silva<sup>2</sup>**

## RESUMO

Este estudo analisa os desafios enfrentados pelas prefeituras do litoral oeste do Ceará na implantação e na efetividade dos sistemas de controle interno, essenciais à governança, à transparência e à eficiência da gestão pública. O objetivo é identificar os principais obstáculos que comprometem a institucionalização e o funcionamento eficaz desses sistemas. Fundamenta-se em revisão teórica e normativa sobre aspectos conceituais, legais e institucionais do controle interno. Adotou-se uma abordagem qualitativa, com aplicação de questionário estruturado a servidores das unidades de controle interno de 12 prefeituras, abordando autonomia funcional, apoio da gestão, normatização, integração intersetorial, capacitação técnica e planejamento estratégico. Os resultados indicam que, embora 100% das prefeituras possuam regulamentação própria e realizem auditorias regulares, apenas 66,7% percebem autonomia elevada, 55,6%

---

1 Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Anhanguera (Uniderp). Especialista em Auditoria e Controle Interno pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Especialista em Controladoria e Finanças Públicas pela Faculdade Educamais (Unimais). Atualmente, é coordenador de auditoria e controladoria na prefeitura municipal de Amontada-CE, onde atua há 4 anos. E-mail: gleiltonxf@gmail.com

2 Doutor em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Atuário (UFC, 2002) e Contador (Estácio, 2024; CRC/CE nº 9.995-0/9). Técnico de Controle Externo no TCE/CE. Especialista em Auditoria Governamental (ISC/TCU, 2025), Contabilidade Pública (FA7) e Controle Externo (Fatec). Experiência como docente na Unilab e Uece, com pesquisas em previdência social, regimes próprios, solvência atuarial e governança. E-mail: francisco.silva.tce.ce@gmail.com

relatam alta integração intersetorial e 44,4% se consideram plenamente capacitados. Persistem limitações estruturais, como insuficiência de recursos e sobreposição de funções; normativas, relacionadas à aplicação efetiva das regras; e culturais, vinculadas à resistência de gestores e à associação equivocada do controle interno à punição. Conclui-se que a efetividade do controle interno ainda é predominantemente intermediária, exigindo maior profissionalização, fortalecimento da autonomia e institucionalização de rotinas estratégicas. O estudo contribui para o debate sobre governança municipal ao oferecer diagnóstico regional aplicável a contextos semelhantes, subsidiando políticas públicas e estratégias de aprimoramento dos mecanismos de controle interno, especialmente em municípios de pequeno e médio porte.

**Palavras-chave:** controle interno; governança pública; gestão municipal; efetividade administrativa; transparência.

## ABSTRACT

This study analyzes the challenges faced by the municipalities of the western coast of Ceará in the implementation and effectiveness of internal control systems, which are essential for governance, transparency, and efficiency in public management. The objective is to identify the main obstacles that hinder the institutionalization and effective functioning of these systems. It is based on a theoretical and regulatory review of conceptual, legal, and institutional aspects of internal control. A qualitative approach was adopted, applying a structured questionnaire to staff members of the internal control units of 12 municipalities, addressing functional autonomy, management support, standardization, intersectoral integration, technical training, and strategic planning. The results indicate that, although 100% of the municipalities have their own regulations and conduct regular audits, only 66.7% perceive high autonomy, 55.6% report high intersectoral integration, and 44.4% consider themselves fully trained. Structural limitations persist, such as insufficient resources and overlapping functions; regulatory challenges, related to the effective application of rules; and cultural barriers, associated with managerial resistance and the mistaken

association of internal control with punitive actions. It is concluded that the effectiveness of internal control is still predominantly intermediate, requiring greater professionalization, strengthening of autonomy, and institutionalization of strategic routines. The study contributes to the debate on municipal governance by offering a regional diagnosis applicable to similar contexts and supports public policies and strategies for improving internal control mechanisms, especially in small and medium-sized municipalities.

**Keywords:** internal control; public governance; municipal management; administrative effectiveness; transparency.

Avaliado pelo sistema  
double blind review  
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 31/05/2025

Data de aprovação: 13/08/2025

Data de versão final: 20/08/2025

Data de publicação online: 15/12/2025

## 1 INTRODUÇÃO

A administração pública tem como princípio fundamental a boa gestão dos recursos, garantindo eficiência, transparência e responsabilidade na prestação de contas à sociedade. Nesse contexto, o Sistema de Controle Interno emerge como uma ferramenta essencial para a governança, assegurando o cumprimento das normativas legais, prevenindo riscos e funcionando como eixo estratégico para a melhoria contínua da gestão (Cruz; Felix; Freire, 2020; Silva, 2004). À luz de Kinzler (2023) e Botelho (2014), a efetividade do sistema decorre de sua inserção orgânica na estratégia administrativa, de seu caráter preventivo e do alinhamento com a transparência e a responsabilização.

A transparência da administração pública foi fortalecida por marcos legais como a Lei Complementar nº 131/2009 (Brasil, 2009) e a Lei nº 12.527/2011 (Brasil, 2011). Esses diplomas desenvolveram mecanismos para o escrutínio social dos recursos. Nessa direção, ampliou-se o escopo

do controle social. Assim, a coerência entre prevenção e publicidade sustenta a eficácia pretendida. Segundo Coelho (2019), os órgãos de controle interno são a primeira e mais importante barreira contra a corrupção e o desperdício de recursos, pois atuam de forma preventiva e estão diretamente envolvidos no dia a dia da administração pública. No entanto, há desafios significativos para a implantação efetiva desse controle nos municípios, como a escassez de pessoal qualificado, a infraestrutura inadequada, a resistência cultural à fiscalização e a baixa integração com os demais setores administrativos, além da deficiência de mecanismos estruturados para a execução das funções de controle (Souza; Borinelli, 2009).

À medida que dialogam com o *Internal Control Integrated Framework* (COSO) (2013) e com achados recentes, a literatura sustenta que a efetividade do controle interno decorre de arranjos que combinam autonomia funcional, apoio institucional, cultura organizacional favorável, planejamento estratégico e capacitação continuada (Kinzler, 2023; Vilhena; Hirle, 2013).

A realização deste estudo se impõe porque, embora o arcabouço normativo e as diretrizes dos órgãos de controle sejam amplos, o funcionamento efetivo do controle interno permanece frágil em grande parte das prefeituras brasileiras, sobretudo nas de porte reduzido e intermediário. O *déficit* de quadros técnicos, as restrições fiscais e a cultura organizacional pouco voltada à fiscalização criam um ambiente propenso a falhas de transparência, de desempenho administrativo e de responsabilização. No litoral oeste do Ceará, essa lacuna ganha relevo: trata-se de uma área turística e economicamente dinâmica que recebe obras e incentivos, o que amplia o risco e a complexidade das operações públicas. Daí, decorre a necessidade de controles mais robustos, capazes de acompanhar contratos, convênios e compras com maior precisão. Ao examinar fatores institucionais, estruturais, culturais e normativos que condicionam a implantação e a efetividade do controle interno, o estudo preenche um vazio analítico e oferece subsídios práticos à governança municipal, especialmente onde a vulnerabilidade é mais nítida.

Apesar de sua importância, muitas prefeituras enfrentam dificuldades na implantação do Sistema de Controle Interno (SIC), o que compromete a transparência e a eficácia da gestão pública (Veloso *et al.*, 2011). Diante do exposto, este estudo busca responder à seguinte questão-problema: quais fatores institucionais, estruturais, culturais e normativos influenciam a implantação e a efetividade do Controle Interno nas prefeituras do litoral oeste do Ceará?

O objetivo geral é analisar, à luz da literatura e de evidências empíricas, os elementos que favorecem ou dificultam esse processo. Especificamente, pretende-se avaliar o grau de autonomia funcional, o apoio institucional e a base normativa que sustentam a atuação do controle interno; examinar de que forma fatores culturais, a capacitação dos servidores e a integração intersetorial influenciam a qualidade e o alcance das ações de controle; e verificar como o planejamento estratégico, a atuação normativa e pedagógica e eventuais resistências institucionais impactam a efetividade e a legitimidade dessa função na gestão pública municipal.

A relevância do estudo reside em mostrar que o controle interno municipal, mais do que um mero cumprimento de norma, opera como uma engrenagem de governança: mitiga riscos, racionaliza o uso de recursos e sustenta a legitimidade das decisões administrativas. Essa leitura dialoga com referenciais consolidados, como o COSO (2013) e o Referencial de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU, 2020), que tratam o controle como pilar estruturante da gestão pública. O foco no litoral oeste do Ceará se justifica, de um lado, pelo dinamismo econômico e turístico, impulsionado por infraestrutura e incentivos fiscais, e, de outro, pela heterogeneidade da maturidade institucional entre seus municípios, o que abre um terreno comparativo útil para identificar boas práticas e fragilidades do controle interno (Cruz *et al.*, 2020). Em termos de percurso analítico, a estrutura do artigo apresenta o quadro teórico, explicita a metodologia, examina e debate os resultados e, ao final, sistematiza conclusões e recomendações.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

O controle interno, quando observado no âmbito municipal, erige-se como um dos pilares da boa governança e da transparência na gestão dos recursos públicos. Para além de formalidades legais, desempenha função estratégica de prevenir, orientar e corrigir, mantendo as ações governamentais em consonância com metas e parâmetros constitucionais. Sua relevância torna-se mais nítida em contextos de proximidade com o cidadão e de restrições orçamentárias, nos quais se demandam eficiência, integridade e capacidade de resposta.

Nessa premissa, torna-se essencial compreender seus papéis, marcos normativos, desafios de estrutura e fatores culturais para aferir a efetividade e indicar rotas de fortalecimento. Em tal direção, o referencial teórico integra contribuições conceituais, jurídicas e empíricas, ressaltando vínculos com cultura organizacional, formação técnica, planejamento estratégico e autonomia institucional, condições que o transformam em instrumento substantivo de governança municipal.

### **2.1 O papel do controle interno da administração pública municipal**

O controle interno, compreendido tradicionalmente como uma função exercida dentro da própria organização por unidades administrativas voltadas à vigilância, orientação e correção, exige atualmente uma percepção mais ampla, abarcando a totalidade da administração segundo Kinzler (2023). O COSO (2013) descreve-o como um processo conduzido tanto pela administração quanto pelos empregados, orientado à efetividade, eficiência, confiabilidade e conformidade das ações institucionais. Essencial à administração pública, o controle interno deve ser permanente, subordinado à alta administração (no município, ao prefeito), cabendo ao órgão de Controladoria desenhar estratégias preventivas que promovam transparência, racionalização dos gastos e eficiência, conforme Silva (2004).

A abordagem do COSO (2013) e sua reverberação ampliam esse raio de ação ao apresentarem o controle interno como um processo continuamente alimentado pela ação coletiva, transcendente ao organograma, orientado para resultados concretos: eficiência, eficácia, confiabilidade e conformidade. É fundamental compreender, aqui, que o controle interno não é um produto finalizado, mas um processo vivo, suscetível à complexidade dos ambientes institucionais, especialmente na esfera pública, onde a permanente tensão entre legalidade e inovação desafia os limites da gestão.

Nesse sentido, a proposta de Silva (2004), ao destacar o controle preventivo e a busca por transparência e eficiência, aponta para uma dimensão estratégica e pedagógica da controladoria. Controlar não se resume a fiscalizar: envolve antecipar riscos, moldar condutas e transformar a administração em um espaço permeável à ética e à responsabilidade social. Não é à toa que Botelho (2014), ao pensar na administração pública, insiste na centralidade do controle interno para a garantia não apenas da regularidade formal, mas da integridade patrimonial e dos compromissos com a sociedade.

Há, especialmente no contexto dos municípios brasileiros, uma urgência que transborda os manuais: lidar com a proximidade entre realidade e cidadão. A municipalidade é o território do desafio concreto, do posto de saúde, do transporte escolar, da rua pavimentada, do convênio estadual que precisa ser traduzido em serviço real. Não há espaço para o imprevisto administrativo quando os recursos são escassos e a malha fiscalizadora rarefeita. O controle interno, assim, deixa de ser apenas requisito legal e assume contornos de salvaguarda democrática: proteger o patrimônio público é assegurar o direito do cidadão à cidade, à qualidade dos serviços, ao respeito aos limites éticos da gestão.

No entanto, convém problematizar: a institucionalização do controle interno, por mais técnica que pareça, é atravessada por disputas políticas, resistências culturais e normatizações desencontradas. Instrumentos normativos são necessários, claro, mas não suficientes. O risco é cristali-

zar aparatos inoperantes, departamentos simbólicos que apenas perfumam o organograma, sem exercer impacto real. O desafio, portanto, está em transformar o controle interno em uma prática efetivamente incorporada, não reativa, mas protagonista da qualidade administrativa.

É nesse entrelaçamento entre norma, prática e cultura organizacional que o controle interno revela sua dimensão mais potente: ser guardião de uma gestão pública transparente, inovadora e, sobretudo, comprometida com a experiência cidadã real. Observar os instrumentos normativos é ponto de partida, mas a vitalidade do sistema dependerá, antes de tudo, da capacidade dos sujeitos envolvidos de transpor os limites do cumprimento formal e instaurar uma ética da responsabilidade cotidiana.

A cultura institucional funciona como matriz simbólica e prática que orienta a convivência organizacional, afetando o nível de apoio e coordenação oferecido ao controle interno pelos diferentes setores. Quando predomina um *ethos* de abertura e confiabilidade, a cooperação emerge com maior fluidez e consistência. Nesse sentido, a presença de transparência, responsabilização e foco no interesse público constitui vetor de legitimação e de eficácia. Em consonância com Kinzler (2023), tal configuração reposiciona o controle interno no núcleo das funções de governança. Por outro lado, culturas marcadas por resistência à fiscalização, formalismo simbólico ou centralização de decisões tendem a enfraquecer ou marginalizar o controle interno, reduzindo sua capacidade de induzir melhorias nos processos administrativos.

O controle político da burocracia, legitimado pela institucionalização de práticas culturais, é fator determinante para consolidar um controle interno atuante e respeitado (Olivieri, 2009). Contudo, a baixa adesão à cultura de *accountability* ainda se configura como um dos principais obstáculos à efetividade do controle em diversos municípios brasileiros, sobretudo em contextos de personalismo e ausência de profissionalização da gestão pública (Vilhena; Hirle, 2013).

A efetividade do controle não decorre apenas de sua existência formal, mas do reconhecimento coletivo de sua relevância como instrumento de suporte à tomada de decisão, prevenção de riscos e garantia da integridade pública (TCE/RJ, 2017). Valores institucionais, resistências internas e padrões históricos de comportamento moldam a disposição para a cooperação, para o acolhimento de recomendações e para a adesão às rotinas de controle (Garcia, 2000).

Nos contextos em que predomina a centralização decisória, o personalismo ou a baixa valorização da *accountability*, o controle interno enfrenta barreiras para exercer sua função de forma técnica, autônoma e preventiva. Isso se reflete em práticas que negligenciam o planejamento de auditorias, resistem a recomendações e mantêm o controle interno afastado dos processos decisórios estratégicos. Superar essas limitações demanda uma transformação gradual da mentalidade institucional, com estímulo a ambientes mais abertos ao controle, à integridade e à boa governança.

Sob a perspectiva da boa governança, o apoio institucional é componente crítico para dar densidade ao controle interno. Sua efetividade torna possível a integração do controle à estratégia administrativa, prevenindo falhas, qualificando processos e difundindo transparência e integridade na gestão.

Em tal horizonte, o engajamento da alta gestão conforma a maturidade do sistema, incidindo sobre autoridade, escopo e confiança pública. Se esse apoio falta ou se mostra frágil, a efetividade do controle se deteriora. Expressam-se então o desatendimento de recomendações, o isolamento das unidades, a escassez de recursos e, não raro, a subordinação à autoridade fiscalizada. Nessa ambiência, retraem-se a autonomia técnica, a segurança profissional e a confiança externa e social. Daí a importância de avaliar o apoio para mensurar compromisso, mapear gargalos e orientar correções, preservando-o como pilar de eficácia, legitimidade e independência (Azevedo; Ensslin; Reina, 2010; Oliveira, 2015).

## 2.2 Legislação e marcos normativos sustentam o controle interno

Em consonância com a perspectiva conceitual, torna-se fundamental considerar o conjunto de normas que embasa e direciona o controle interno no âmbito público, pois é nesse arcabouço legal que reside sua legitimidade, obrigatoriedade e orientação técnica. É imprescindível considerar o arcabouço legal que orienta e regula essa função no setor público, uma vez que tais dispositivos normativos conferem legitimidade, obrigatoriedade e direcionamento técnico às atividades exercidas pelos órgãos de controle. Dentre os marcos legais mais relevantes podemos destacar a Constituição Federal de 1988, que, em seus artigos 31 e 70, apresenta diretrizes fundamentais sobre a atuação dos sistemas de controle no âmbito da Administração Pública. O artigo 70 amplia essa perspectiva ao determinar o controle da União pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas, baseado em mecanismos de controle interno e externo, ressaltando princípios imprescindíveis à governança pública.

Franco e Marra (2013), asseveram que o controle interno se estrutura por meio de instrumentos organizacionais voltados à vigilância, fiscalização e verificação administrativa, elementos que não apenas antecipam, mas também orientam ações que possam impactar o patrimônio da entidade. O artigo 59 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), destaca a importância dos sistemas de controle interno de cada Poder na fiscalização do cumprimento das normas fiscais. Toledo Júnior (2014) discute a função dos sistemas de controle interno na fiscalização da gestão fiscal, conforme estabelecido no artigo 59 da LRF. Ela destaca que esses sistemas são responsáveis por monitorar o atingimento das metas fiscais e o cumprimento dos limites de gastos, contribuindo para a transparência e a eficiência na administração pública.

Andrade (2019) esclarece que a expressão “sistema de controle interno”, segundo a LRF, implica métodos e rotinas que precisam ser mode-

lados conforme as especificidades do órgão público respectivo. Os artigos 75 a 80 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelecem diretrizes fundamentais sobre o controle interno na administração pública brasileira.

Oliveira (2017) explicita a dimensão temporal desse desenho: o controle deve ser prévio, concomitante e subsequente, na forma do art. 77, refletindo uma vigilância em camadas sobre atos e agentes do Executivo. Em paralelo, o TCE/SP (2022) interpreta o art. 75 como um mandato que atravessa três frentes: legalidade de receitas e despesas, fidelidade funcional dos responsáveis por bens e valores e o cumprimento do programa de trabalho tanto no que se paga quanto no que se entrega. Em síntese, não se trata apenas de evitar irregularidades; busca-se alinhar a execução ao compromisso público, reduzindo a distância entre a peça orçamentária e a realização efetiva de políticas.

O arcabouço normativo do Ceará sobre o controle interno evidencia a Instrução Normativa nº 01/2017, de autoria do TCM/CE, como instrumento regulamentador central da disciplina, especificando diretrizes marcantes para o estabelecimento, implementação e comando dos Sistemas de Controle Interno municipais. Essa normativa reforça as disposições contidas nos artigos 75 a 80 da Lei nº 4.320/1964, que tratam do controle interno na administração pública. Ao detalhar as responsabilidades e estruturas necessárias para a efetivação do controle interno nos municípios cearenses, a Instrução Normativa nº 01/2017 busca assegurar a legalidade, eficiência e transparência na gestão dos recursos públicos. Dessa forma, a Instrução Normativa nº 01/2017 do TCM/CE exerce um papel essencial ao especificar e fortalecer as orientações contidas nos artigos 75 a 80 da Lei nº 4.320/1964, favorecendo a consolidação dos sistemas de controle interno nos municípios do Litoral Oeste do Ceará.

Em chave analítica, as normas em questão garantem a aplicação eficaz dos mecanismos de controle e induzem transparência, eficiência e responsabilidade na condução dos recursos públicos (elementos essenciais para o bom funcionamento da administração e para o atendimento às

demandas sociais). Ao assegurar conformidade e integridade, as diretrizes configuram alicerces da governança pública local. Nessa direção, sustentam processos administrativos mais coerentes com o interesse coletivo. Contudo, permanece a distância entre prescrição e execução. A efetiva implantação do controle interno nas prefeituras encontra barreiras de natureza estrutural e operacional.

A ausência de integração entre políticas de integridade e práticas cotidianas de controle reduz a efetividade do sistema. Teles e Carvalho (2024) apontam que, no plano municipal, a transparência formal nem sempre se traduz em acesso real à informação, comprometendo a função fiscalizatória da sociedade. De forma convergente, Oliveira Menezes (2024) observa que a baixa articulação entre controle institucional e participação social limita a responsabilização e a aprendizagem organizacional. Esses fatores, combinados, interferem na regularidade dos procedimentos e reduzem a eficácia prática esperada, configurando um cenário em que o potencial do controle interno se mantém subproveitado.

### **2.3 Desafios estruturais e operacionais na implantação do controle interno**

O sistema de controle interno deve ser repensado de forma a permitir sua efetividade (Fontes Filho; Fontes Filho, 2003), pois se não for efetivo não vai cumprir sua missão constitucional e legal e se tornará apenas mais um órgão dentro da administração pública. Com um controle interno efetivo, a administração pública garante à sociedade que os recursos públicos estão sendo aplicados de forma eficiente e nos termos previstos nas leis e regulamentos, além de aprimorar a parceria com o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional (TCE/PR, 2024). A legislação vem sendo atualizada e, para aumentar esse controle na administração pública, é obrigatório que os municípios mantenham um Sistema de Controle Interno (SCI) efetivo e eficiente. Para isso, acredita-se ser fundamental a

existência de uma estrutura e de um perfil profissional adequado para que este sistema seja efetivamente colocado em prática (Diehl *et al.*, 2019).

Para Azevedo, Ensslin e Reina (2010), que estudaram o controle interno em uma fundação pública, a falta de elementos relacionados à gestão de pessoal, como plano de carreira, relatórios de desempenho, manuais internos, rotação de funcionários e segregação de funções, dificulta a aderência aos controles internos e gera insegurança nos controles existentes.

Diante da revisão teórica realizada, é perceptível que a implantação do controle interno municipal, estruturado e operacional, é de fundamental importância para que a entidade alcance seus objetivos, bem como é obrigatória por estar disciplinada na nossa Constituição e em diversas normas infralegais (Conaci, 2023).

Se, por um lado, os gestores se defrontam com riscos inerentes a qualquer modelo de controle, risco de falha, risco de fraude, risco de esvaziamento funcional (Cavalheiro; Flores, 2017), por outro, muitas dessas ameaças estão intimamente associadas ao descaso político-administrativo e à baixa priorização do controle, frequentemente visto como “estorvo” ao fluxo da gestão rotineira. O debate, então, avança para além dos muros da técnica: não há controle interno efetivo sem pactuação real acerca de sua importância.

É nesse ponto que a discussão sobre obstáculos municipais ganha densidade: as barreiras não se restringem a limitações logísticas ou ausência de capacitação. A capacitação dos servidores que atuam no controle interno é amplamente reconhecida como elemento estruturante para a efetividade desse sistema, pois garante diagnósticos precisos, autonomia funcional e legitimidade nas ações fiscalizatórias (Kinzler, 2023; Vilhena; Hirle, 2013; Olivieri, 2009).

Em muitos municípios de pequeno e médio porte, a falta de formação específica ou continuada mina a profundidade das análises e dilui o vetor preventivo do controle, agravada por deslocamentos funcionais e acúmulo de tarefas sem preparo (Garcia, 2000). Nessa lógica, a defesa de programas permanentes de capacitação (auditoria governamental, gestão de riscos,

análise contábil, avaliação de políticas públicas e controle social) traduz uma resposta sistêmica. A vinculação a planos de carreira e a critérios de desempenho consolida trajetórias profissionais consistentes, enquanto parcerias com tribunais de contas, escolas de governo e universidades garantem intercâmbio e validação técnica. Desse arranjo decorre um controle interno mais apto a resguardar legalidade, integridade e boa governança.

## **2.4 Fatores culturais e institucionais que afetam a efetividade do controle interno**

Fatores culturais e institucionais internos na instituição podem dificultar que o Controle Interno atue de forma efetiva. Como fatores culturais, destacam-se os comportamentos costumeiros dos servidores que, de certo modo, já se tornaram parte da cultura organizacional. Muitos acreditam, por exemplo, que o controle interno existe apenas para fiscalizar com intuito punitivo, e sabemos, pela literatura, que isto é um mito presente em diversas entidades públicas, principalmente nas prefeituras municipais. Souza (2014) acerta ao flagrar esse mito como um dos grandes inimigos da efetividade do controle: não se trata apenas de um ruído de comunicação, mas do reflexo de uma cultura institucional que reluta diante de qualquer movimento que ameace abalar o confortável *status quo*.

Nesse cenário, a integração entre o controle interno e as demais instâncias da administração municipal surge como um fator decisivo para a superação dessas barreiras culturais. Segundo Cruz, Felix e Freire (2020), a eficácia do controle interno depende intensamente da cooperação entre setores, do fluxo informacional contínuo e da sinergia com as unidades encarregadas de executar políticas e gerir recursos. Em consonância com essa leitura, quando a articulação se estabelece, o controle participa das fases de planejamento, execução e avaliação, influenciando o ciclo de políticas. Nessa linha, prevalece uma atuação preventiva-orientadora (com foco em aderência e melhoria). Não obstante os desafios de coordenação,

a integração confere previsibilidade e consistência às decisões e, assim, reitera-se o compromisso com a boa governança, legalidade, economicidade e eficiência.

É curioso notar que, enquanto parte do discurso oficial defende a modernização das estruturas administrativas, a realidade cotidiana permanece amarrada à lógica da autodefesa, em que o controle é adversário, não parceiro. A literatura mais atenta, como Silva (2006) e Almeida, Parisi e Pereira (2009), aponta que a transformação desse quadro exige não apenas a revisão de processos, mas a reinvenção do próprio *ethos* institucional. O engajamento dos gestores não pode ser obtido por decreto: requer uma política intencional de conscientização, capaz de minar resistências históricas e instaurar, ainda que lentamente, outra percepção sobre o papel do controle interno.

Além disso, destaca-se a importância da autonomia funcional do controle interno. Segundo um estudo sobre controle interno municipal no Rio de Janeiro, sistemas com maior autonomia permitem que o Poder Executivo execute suas atividades com mais efetividade, eficiência e eficácia, funcionando como verdadeira ferramenta de planejamento e acompanhamento da gestão pública (Mello *et al.*, 2020). Essa autonomia potencializa a capacidade de tomada de decisões e de adaptação às particularidades locais.

Nesse ponto, ressalta-se o planejamento prévio no controle interno, reconhecido como um elemento estruturante para que essa função transcenda o papel de mera fiscalização e se consolide como instrumento estratégico de gestão. Segundo Ferreira e Oliveira (2021), a adoção de rotinas estruturadas, cronogramas operacionais e indicadores mensuráveis aproxima o que foi planejado do que efetivamente é executado, garantindo maior alinhamento entre metas e resultados. Nesse contexto, Sauthier (2012) observa que a ausência de um planejamento sistemático e de integração entre setores compromete a efetividade do controle interno, reforçando a necessidade de institucionalizar uma cultura de planejamento como suporte à decisão. A incorporação dessas práticas contribui para a criação de um ambiente mais previsível, favorecendo a antecipação de riscos e a adoção de medidas corretivas tempestivas.

A integração entre planejamento estratégico, execução e avaliação, defendida por Ferreira e Oliveira (2021), alinha o controle interno aos princípios gerenciais de eficiência, eficácia e economicidade, consolidando-o como ferramenta essencial para modernizar a gestão pública e garantir o uso responsável dos recursos.

Paralelamente, um diagnóstico nacional sobre controle interno evidencia que a autonomia está diretamente associada à competência de monitoramento contínuo. Áreas de controle dotadas de maior autonomia demonstram maior capacidade de supervisão e resposta à evolução dos projetos, sugerindo que a autonomia não é apenas desejável, mas estrutural para a efetividade do controle interno (Conaci, 2023).

Contudo, essa autonomia tende a produzir resultados mais robustos quando acompanhada da integração institucional. Como observam Moreira e Rezende (2020) e Soares e Pinho (2021), um controle interno isolado tende a adotar posturas reativas e punitivas, enquanto a articulação com outras áreas promove uma atuação voltada ao aperfeiçoamento de processos e à prevenção de riscos. Essa integração também reflete o grau de maturidade da cultura organizacional, indicando se há reconhecimento do papel estratégico do controle como apoio à gestão e à tomada de decisões.

O desafio que se coloca, portanto, é duplo. Por um lado, há a necessidade urgente de reconstruir, de forma consistente e duradoura, a imagem do controle interno, convertendo-o em mecanismo efetivo de orientação estratégica, prevenção de riscos operacionais, financeiros e reputacionais, bem como de fortalecimento da integridade institucional e da governança pública. Por outro, cumpre criar pontes reais, estruturadas e contínuas entre o órgão central de controle e as demais instâncias administrativas, de modo a estimular confiança mútua, cooperação intersetorial, alinhamento de objetivos e troca sistemática de informações, promovendo um sentido de pertencimento e coparticipação que hoje inexistem em muitas prefeituras.

Trata-se de um processo que exige mudança cultural profunda, investimentos em capacitação técnica e aperfeiçoamento das estruturas or-

ganizacionais, para que o controle interno deixe de ser percebido como mera instância fiscalizadora e passe a ser reconhecido como parceiro estratégico no planejamento, execução e avaliação das políticas públicas. Cruz *et al.* (2013), ao analisar os resultados no nível federal, sinalizam caminhos possíveis para essa virada cultural — como o fortalecimento da autonomia, a ampliação da integração institucional e a valorização dos profissionais de controle — ainda negligenciados pela esmagadora maioria dos municípios, especialmente os de pequeno e médio porte.

Sob essa ótica, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Acesso à Informação (LAI) aparecem como motores democratizantes, aptos a fomentar transparência e responsabilização no cotidiano institucional. Em consonância com esse horizonte, esperava-se que ambas catalisassem rotinas públicas mais abertas e responsivas. O paradoxo, contudo, decorre do choque entre tais avanços normativos e ambientes refratários à mudança, em que prevalecem inércias e hábitos burocráticos. Nessa lógica, o simples ato de legislar revela-se insuficiente para deslocar práticas sedimentadas. Exige-se, antes, a formação de um ethos que tolere o atrito e o erro como parte do aperfeiçoamento institucional. Trata-se de cultivar uma disposição permanente para o desconforto produtivo (condição mínima para sustentar transformações reais).

Assim, quando a análise se aproxima da realidade local, o que se revela é um emaranhado de obstáculos históricos, percepções distorcidas e estruturas engessadas. Ainda que a literatura ofereça bons diagnósticos, fica claro que as soluções viáveis passam menos por inovações técnicas e mais por aberturas culturais, por vezes, incômodas, mas absolutamente necessárias. Arcar com o preço dessa virada é condição para que o Controle Interno deixe de ser um apêndice decorativo e assume lugar estratégico na condução das políticas públicas municipais.

### 3 METODOLOGIA

A escolha do Litoral Oeste do Ceará como recorte geográfico decorre de sua relevância econômica e turística, resultante de investimentos em infraestrutura e de incentivos fiscais que o reposicionam como polo estratégico no Estado (Cruz *et al.*, 2020). À luz desse avanço, impõe-se examinar a efetividade dos sistemas de controle interno, sobretudo em municípios que acumulam potencial, mas enfrentam restrições materiais. Em termos práticos, questiona-se a capacidade de governança para acompanhar a complexidade da agenda de desenvolvimento. Não obstante a expansão, persistem lacunas estruturais que fragilizam processos decisórios. Nessa direção, a pesquisa tensiona crescimento e controle, buscando indícios de coerência institucional. O recorte, portanto, é também um teste de maturidade administrativa.

Em consonância com a natureza do objeto, a pesquisa seguiu abordagem qualitativa, orientada a compreender percepções, desafios e práticas quanto ao controle interno. Assim, empregou-se um estudo de caso múltiplo contemplando 12 prefeituras e a aplicação de um questionário. Do total de municípios, 9 responderam integralmente, 1 apresentou justificativa por ausência de servidor designado no período e 2 não retornaram o instrumento, mesmo após novas investidas. O resultado configura uma amostra efetiva de 75% do universo. Nessa lógica, a estratégia combina profundidade e representatividade regional. A leitura dos dados apoia inferências consistentes sobre efetividade e implantação.

O procedimento de coleta foi um questionário estruturado, aplicado em meio digital pelo *Google Forms*, composto por perguntas dicotômicas (Sim/Não) para aferir a existência de práticas e regulamentações e por escala *Likert* (Nula, Baixa, Média, Alta) para medir percepções acerca de autonomia funcional, capacitação, apoio da alta gestão, integração inter-setorial e transparência. Essa combinação articulou mensurações objetivas e gradações perceptivas. Em seguida, os dados foram organizados e sis-

tematizados em planilhas eletrônicas, conferindo ordem e clareza ao conjunto. A análise interpretativa apoiou-se em estatística descritiva simples (percentuais e frequências relativas) e em sua correlação com o referencial teórico. Nessa linha, identificaram-se padrões, divergências e implicações práticas, permitindo discutir os achados à luz da governança, eficiência, da *accountability* e dos parâmetros legais do controle interno municipal.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A presente seção dedica-se à apresentação e à interpretação dos dados obtidos a partir da pesquisa empírica aplicada aos servidores responsáveis pelo controle interno das prefeituras do Litoral Oeste do Ceará por meio do *Google Forms*. A região é composta por doze municípios; entretanto, durante o período de coleta de dados, apenas nove prefeituras responderam integralmente ao questionário enviado. Uma delas justificou a ausência de resposta por não dispor, à época, de responsável oficialmente designado para a função, e outras duas não retornaram o formulário, apesar das tentativas de contato. Assim, a amostra efetiva da pesquisa corresponde a 75% dos municípios-alvo, mantendo representatividade suficiente para os fins do estudo.

A análise dos resultados será desenvolvida por meio da exposição objetiva dos dados coletados, seguida de interpretação assentada no referencial teórico do estudo. Cada item trará os percentuais correspondentes, descritos de modo claro e ordenado, para então serem discutidos à luz da literatura pertinente. Não obstante a ênfase descritiva inicial, o foco recairá sobre a identificação de convergências e divergências, bem como das implicações para a efetividade do controle interno municipal. Desse modo, em consonância com a base teórica, busca-se articular evidências empíricas e reflexão crítica, sem extrapolar o escopo da investigação.

#### 4.1 Autonomia do controle interno para o desenvolvimento de suas atividades e apoio institucional ao controle interno

O desafio de aferir a real autonomia do órgão de controle interno no contexto municipal, tomando por base não apenas a percepção dos atores envolvidos, mas também os limites estruturais impostos pelo arranjo institucional, é um convite a revisitar os pressupostos que sustentam a própria ideia de controle (Azevedo; Ensslin; Reina, 2010; Oliveira, 2017). Nesse sentido, foi questionado se e “o órgão de controle interno do município analisado possui autonomia suficiente para desenvolver suas atividades?”, com a finalidade de compreender se o sistema de controle interno desfruta, de fato, de autonomia técnica, funcional e administrativa, condição indispensável para o exercício pleno e independente de suas atribuições legais.

Os dados mostram que 66,7% dos respondentes reconhecem autonomia elevada, enquanto 33,3% a percebem como intermediária. Esse resultado dialoga com Mello *et al.* (2020), para quem a autonomia é fator decisivo para ampliar a efetividade, a eficiência e a eficácia do Executivo, fortalecendo a governança e consolidando o controle interno como eixo estratégico do planejamento público. Não é irrelevante notar que tal percepção majoritária de autonomia elevada, ainda que sugerida por um quadro formalmente promissor, pode carregar consigo nuances de acomodação institucional, em que os limites do possível já se tornaram naturalizados.

No entanto, a presença de 33,3% que percebem autonomia apenas mediana funciona como indicador das barreiras que resistem na prática: interferência política, hierarquias mal desenhadas e limitação de recursos técnicos. Botelho (2014) adverte que a escassez de autonomia plena subverte a lógica do controle interno, reduzindo sua capacidade crítica e sua imparcialidade. Importa reconhecer que essa vulnerabilidade, sublinhada pela ausência de condições objetivas para o exercício do controle, não apenas fragiliza a fiscalização, mas compromete seu *ethos* de vigilância

republicana. A formalização das prerrogativas, tantas vezes publicizada, mostra-se, nesse cenário, insuficiente para contornar as derivas estruturais e simbólicas que relegam o controle interno a uma função meramente protocolar. A prática cotidiana expõe, assim, o fosso entre o dispositivo legal e a experiência concreta dos agentes: erosões silenciosas que atravessam o tecido institucional e minam a legitimidade das ações de controle.

Na sequência, perguntou-se “como avalia o apoio da gestão superior (como prefeito e secretários) às ações do controle interno na prefeitura?” A pesquisa revela que 66,7% dos respondentes identificam um elevado suporte da cúpula administrativa, enquanto 33,3% percebem esse apoio como apenas médio. Esse dado já anuncia um território de contrastes. Conforme destacam Oliveira e Silva (2019), a presença ativa dos gestores superiores é mais que desejável: é indispensável para transformar o controle interno de função protocolar em instrumento estratégico, integrado ao caráter organizacional e legitimado como instância de proteção institucional e resistência a pressões externas.

No entanto, essa legitimação depende de uma materialização concreta: políticas, recursos, espaço decisório, e não apenas de um enunciado genérico. A distância entre valorização discursiva e investimento real permanece como um dos grandes nós institucionais. Quando o apoio é apenas médio, ressurgem o risco da retórica encobrendo fragilidades. Azevedo, Enslin e Reina (2010) já alertavam sobre os limites impostos por interesses estratégicos, escassez de recursos e o controle sobre a autonomia dos órgãos de controle. Nessas brechas, o controle interno pode ser mantido sob grande apreço público, mas restrito em sua eficácia e autonomia.

Neste horizonte, a autonomia emerge não como ponto de chegada, mas como caminho: exige atravessar ambiguidades e incorporar, no cotidiano institucional, o compromisso com o rigor técnico, a transparência e o interesse público, elementos tensionados e reconstruídos continuamente no enfrentamento das vicissitudes do espaço público brasileiro.

## 4.2 Normativas legais que apoiam a instituição do controle interno

No tocante à pergunta: “O município possui regulamentações próprias (como portarias ou leis municipais) que norteiam as atividades do controle interno?”, foram unânimes as respostas (100%) quanto à existência de regulamentações locais, leis, decretos ou portarias. Esse dado demonstra um alinhamento integral às exigências do sistema normativo brasileiro, especialmente aos artigos nº 31 e nº 70 da Constituição Federal, à Lei nº 4.320/1964 e à Instrução Normativa nº 01/2017 do TCM/CE. Esse dado reforça o fortalecimento potencial da autonomia técnica e da segurança jurídica dessas unidades, como defendem Franco e Marra (2013) e Toledo Júnior (2014), para quem a clareza normativa é condição essencial para fiscalizar, monitorar e orientar a gestão. Entretanto, é nesse atravessamento entre normatividade e prática que se evidencia a complexidade do fenômeno institucional. Por mais que o repertório legal forneça contornos nítidos para a atuação do controle interno, a existência formal de regulamentos pode conviver com ambiguidades interpretativas e com zonas cinzentas nos processos cotidianos.

Rodrigo de Bona (2021), assim como Teles e Carvalho (2024), alertam para a insuficiência do arcabouço jurídico desvinculado de enraizamento institucional e de apropriação cultural. Pode-se, de fato, legislar a respeito das melhores práticas, mas a sua vitalidade depende de uma contínua revisitação dos sentidos e das mediações necessárias à concretização dos dispositivos.

Quanto à integração intersetorial, perguntou-se: “Qual o nível de integração entre o controle interno e os demais setores administrativos da sua prefeitura?”. Do total, 55,6% dos respondentes atribuíram alto grau de articulação entre o controle interno e os setores administrativos, enquanto 44,4% classificaram essa integração como média. Esse resultado revela um avanço institucional em curso, mas também evidencia que quase metade das prefeituras ainda não acopla plenamente o controle interno aos fluxos de planejamento, execução e avaliação das políticas públicas. Em

diálogo com Piccini (2022) e Cruz, Felix e Freire (2020), observa-se que a integração ampla entre setores não apenas desburocratiza processos: ela aciona dinâmicas colaborativas e remodela padrões tradicionais de autoridade e tomada de decisão.

Os ganhos vinculados a essa articulação não se resumem ao respeito abstrato à legalidade, mas também à tessitura de relações mais horizontalizadas no interior das organizações públicas. No entanto, a percepção mediana de integração, apontada por 44,4% dos participantes, expõe a permanência de obstáculos estruturais e culturais inscritos no cotidiano administrativo. Moreira e Rezende (2020) e Soares e Pinho (2021) iluminam precisamente esse ponto: sem integração efetiva, tende a prevalecer uma arquitetura institucional fragmentada, que mantém o controle interno em posição periférica, reagindo a disfunções em vez de influenciar preventivamente os fluxos decisórios. Não raro, esse cenário resulta, como demonstrado por Silva (2006) e Almeida, Parisi e Pereira (2009), de resistências implícitas à mudança e do enraizamento de práticas historicamente reativas, um legado que insiste em reaparecer no presente, mesmo sob a fachada de modernização normativa.

No que diz respeito à regularidade das auditorias e acompanhamentos, os respondentes foram indagados sobre a pergunta: “(...) o controle interno realiza auditorias e acompanhamentos de forma regular ao longo do ano?”. É interessante notar a contundência dos dados: 100% dos respondentes indicaram que o controle interno executa suas atividades de modo sistemático ao longo do ano. Emerge, assim, uma fotografia institucional distinta daquela marcada por improvisos ou ambiguidades operacionais. Há, portanto, uma aderência inquestionável tanto à Lei nº 4.320/1964 (arts. nº 75 a nº 80) quanto ao arcabouço teórico de Oliveira (2017), sobretudo na defesa da fiscalização prévia, concomitante e subsequente como cerne do controle efetivo. Contudo, engana-se quem supõe que simplesmente cumprir rotinas equivale, por si só, a garantir relevância prática e valor público. Franco e Marra (2013) deixam o alerta: a regularidade, quando

despida de intenção estratégica e preventiva, pode rapidamente converter-se em mero ritual burocrático, mais afeito à manutenção de aparências do que à transformação institucional.

Ao analisar a literatura recente, Conaci (2023) e Piccini (2022) acrescentam densidade a essa discussão ao apontar que a eficácia do controle interno está inexoravelmente ligada à sua continuidade, mas que essa só encontra sentido pleno quando as ações de fiscalização dialogam e se articulam com os objetivos estratégicos da administração, fugindo da armadilha de operar à margem dos fluxos decisórios centrais.

Assim, os três achados recorrentes, unanimidade na base normativa, integração intersetorial ainda incompleta e absoluta regularidade nos procedimentos de auditoria, delineiam um campo de avanços institucionais, sem, contudo, ocultar as fissuras: a persistência do distanciamento entre as ilhas procedimentais e o tecido vivo da gestão pública. Eis o desafio: atravessar o descompasso entre forma e prática, transformando o controle interno de mero guardião técnico em protagonista de inovação crítica. Só assim, quando a institucionalização vier acompanhada de coragem institucional para aprender, desaprender e reinventar-se, o controle deixará de ser apenas uma estrutura para, de fato, irradiar novo sentido à governança pública.

### **4.3 Papel da cultura institucional e da capacitação na efetividade do controle interno**

A análise evidencia que a efetividade do controle interno nos municípios se estrutura a partir de dois fatores que operam em correlação estreita: a cultura institucional e a capacitação dos servidores lotados na função. À luz desse arranjo, os respondentes foram indagados se “A cultura institucional influencia de alguma forma o desempenho do controle interno?”. O retrato que emerge da percepção dos respondentes acerca da influência cultural nos controles internos municipais está longe de um

consenso simplório. Quando 77,8% identificam essa influência como mediana, o que se revela é uma presença constante, mas não avassaladora, da cultura institucional nas engrenagens do controle.

Apenas 22,2% atribuem papel categórico à cultura; longe de um déficit, isso sugere quadros heterogêneos: onde valores e normas já estruturam o controle, o resultado aparece, mas esse não é o padrão. O ponto decisivo é o acoplamento entre cultura e qualificação técnica: sem preparo, a cultura vira abstração; quando dialogam, a performance se eleva. Não por acaso, nenhum respondente apontou influência baixa ou nula, sinal de reconhecimento tácito da centralidade cultural, em linha com Kinzler (2023), para quem a cultura sustenta o clima de apoio indispensável ao controle. A predominância do “mediano” confirma o diagnóstico de timidez da responsabilidade em nível local (Vilhena e Hirle, 2013) e ecoa Souza (2014), que identifica uma resistência histórica à fiscalização mais ancorada no medo da punição do que na responsabilidade. Ainda assim, o quase um quarto que vê a cultura como força propulsora autoriza apostas em mudança cultural e integração intersetorial, como defendem esses autores.

No plano técnico, 44,4% dos servidores se dizem plenamente capacitados e 55,6% situam-se em patamar médio; a ausência de avaliações negativas evita o cenário de desastre, mas não encobre lacunas formativas. Kinzler (2023) e Vilhena e Hirle (2013) reforçam a urgência de capacitação contínua em auditoria, gestão de riscos e análise contábil. Parte das carências deriva de sobreposição de funções e designações equivocadas, problema já denunciado por Olivieri (2009), que comprime o potencial estratégico do controle interno.

Porém, os 44,4% de plenamente capacitados sinalizam uma base promissora para a construção de uma cultura de excelência, desde que acompanhados por políticas de formação permanente, planos de carreira e redes institucionais, conforme defendido por Garcia (2000). Sintetizando, os dados explicitam que cultura e qualificação técnica não se bastam mutuamente, mas se interpelam: onde faltam ambas, o controle se enfra-

quece; onde se encontram, potencializam a governança. O desafio, portanto, é articular essas dimensões, deslocando-as do intervalo confortável do “mediano” para o protagonismo efetivo no cenário municipal.

Os respondentes também foram indagados se “o controle interno trabalha com planejamento prévio, indicadores e cronogramas bem definidos?”. Os dados mostram que 44,4% dos servidores afirmam trabalhar com planejamento prévio, indicadores e cronogramas definidos, enquanto 55,6% reconhecem práticas estruturadas de planejamento estratégico e operacional. Embora o cenário seja positivo, ele confirma que a adoção plena dessas rotinas ainda não é universal.

Essa constatação dialoga com Ferreira e Oliveira (2021), para quem o planejamento estruturado aproxima metas de resultados e amplia a capacidade de gestão. A literatura também alerta, como observa Sauthier (2012), que a ausência de sistematização e integração compromete a efetividade do controle. Nesse sentido, a realidade identificada indica avanços, mas reforça a necessidade de institucionalizar uma cultura de planejamento contínuo, conforme defendem Mello *et al.* (2020), para potencializar eficiência, eficácia e economicidade na gestão municipal.

#### **4.4 Influência estratégica, normativa e pedagógica do controle interno na gestão municipal**

A leitura cruzada dos dados revela um controle interno que, embora multifacetado, ainda não alcança toda a densidade estratégica que a literatura lhe atribui. Mediante a resposta à pergunta: “(...) as ações do controle interno têm influenciado positivamente as decisões administrativas da prefeitura?”, constatou-se que 55,6% dos respondentes percebem alta influência nas decisões administrativas, o que confirma a proposição de Piccini (2022) e Cruz, Felix e Freire (2020) de que sua integração aos ciclos de planejamento, execução e avaliação é vetor de previsibilidade e consistência decisória.

Assim, há aqui uma aderência conceitual importante, mas não ir-restrita, entre o que se postula teoricamente e o que se vivencia na prática. Porém, os 33,3% que enxergam influência mediana e os 11,1% que a consideram baixa reiteram a advertência de TCE/RJ (2017) e Garcia (2000): sem legitimidade institucional e patrocínio da alta gestão, como enfatizam Azevedo, Ensslin e Reina (2010) e Oliveira (2017), a influência do controle interno tende a se diluir no cotidiano burocrático. Percebe-se, portanto, que não se trata apenas de “ter” controle, mas de concretizá-lo em espaço de disputa e negociação, onde sua autoridade é, por vezes, posta à prova por lógicas informais, pactos tácitos e resistências veladas que atravessam o tecido institucional.

Ao mesmo tempo, ao serem questionados se “o controle interno contribui ativamente na construção de normas e instruções internas para os órgãos municipais?”, as respostas revelaram unanimidade (100%), evidenciando a participação plena do controle interno na formulação de normativos locais. Esse resultado projeta o órgão como arquiteto da organização administrativa, função que, conforme Carvalho e Santos (2019), ao internalizar padrões técnicos e jurídicos e se apresentar sem fissuras estatísticas, tensiona a ideia de fragilidade que ronda a burocracia brasileira. Ainda assim, unanimidade numérica não é sinônimo de efetividade: sob o consenso persistem disputas de protagonismo, tensões entre técnica e política e limites de autonomia.

Também foi unânime (100%) a indicação de que o controle interno oferece orientação e apoio técnico aos setores administrativos, prática que, como apontam Martins e Pacheco (2021) e Fernandes, Borges e Leite Júnior (2017), evidencia a face pedagógica do controle: uniformizar, esclarecer, prevenir, assegurar aderência e provocar o “desconforto pedagógico” capaz de deslocar práticas cristalizadas. Desse mosaico emerge uma figura dual: um controle ativo e educativamente presente, mas atravessado por assimetrias de influência e desafios de legitimidade. Retomando TCE/RJ (2017) e Garcia (2000), impõe-se a indagação sobre quais condições histó-

rico-institucionais sustentam tais assimetrias e sua insuficiência simbólica. A consolidação demanda corroer barreiras culturais; a maturidade repousa menos em normativos e mais na lenta conquista de legitimidade, confiança e habilidade de navegar entre o técnico e o político, o jurídico e o cultural.

#### **4.5 Resistência da gestão ao trabalho realizado pelo controle interno**

Questionados se havia “(...) resistência, por parte de gestores ou servidores, ao trabalho realizado pelo controle interno?”, 33,3% dos respondentes reconheceram a existência desse fenômeno. Embora minoritária, essa resistência encerra múltiplas camadas de significado: não se esgota na recusa explícita, mas frequentemente opera no subterrâneo das relações institucionais, por meio de comportamentos ambíguos ou pela adoção de estratégias de invisibilidade diante das recomendações dos órgãos de controle. Kinzler (2023) chama a atenção justamente para essa dimensão sutil, quase camuflada, da obstrução: não raro, a recusa se apresenta sob a forma de entraves procedimentais ou no silenciamento do controle interno em momentos decisórios fulcrais. Esse cenário desafia a ilusão de que o simples desenho formal dos controles é suficiente; na prática, o conflito entre o discurso da transparência e as dinâmicas informais da política municipal ainda marca a cena institucional.

Vilhena e Hirle (2013) e Olivieri (2009) aprofundam a análise ao identificarem o personalismo e a concentração decisória como elementos corrosivos para qualquer tentativa de institucionalização do controle interno. Não à toa, o papel da responsabilização, tão presente nas discussões contemporâneas, ainda é, muitas vezes, relegado a um plano retórico. A insuficiência de um reconhecimento efetivo, apontada pelo TCE/RJ (2021), expõe o paradoxo de sistemas em que a institucionalidade se esgota em códigos e regimentos: sem a legitimação organicamente partilhada entre os sujeitos da gestão, o controle interno permanece frágil, incapaz de tensionar práticas estabelecidas e produzir mudanças substantivas. Sur-

ge, então, a provocação: em que medida as estruturas municipais estão verdadeiramente dispostas a aceitar o desconforto produtivo trazido pela fiscalização, ou preferem minimizar sua incidência para não comprometer equilíbrios de poder já naturalizados?

No tocante à avaliação da efetividade global do controle interno, “Como você avalia a efetividade geral do controle interno em sua prefeitura?”, o predomínio de percepções classificadas entre média (55,6%) e alta (44,4%), sem menções a avaliações baixas, configura um mosaico de avanços acompanhados de restrições latentes. A ausência de avaliações negativas pode indicar certo reconhecimento superficial, quase protocolar; contudo, a prevalência da visão de efetividade mediana reforça a hipótese de que, em boa parte dos municípios, o controle interno ainda não logrou colonizar decisivamente o espaço da tomada de decisão. A leitura do TCE/PR (2024) é incisiva nesse sentido ao afirmar que a centralidade institucional do controle interno precisa superar a condição de coadjuvância para assumir, sobretudo, um papel transformador, o que depende, sobretudo, de mudanças nas relações de poder e no próprio desenho organizacional.

Nesse contexto, os dois indicadores, resistência institucional e avaliação mediana da efetividade, se espelham e se retroalimentam. Ambientes institucionalmente abertos, marcados pelo apoio inequívoco da alta gestão, constituem o terreno fértil para que o controle interno desenvolva sua vocação preventiva e formativa. Em contrapartida, contextos dominados pela centralização decisória ou pela desconfiança não apenas limitam a inserção estratégica desses órgãos, como também reduzem sua capacidade de antecipar problemas e contribuir para o aprimoramento da governança. Autores como Almeida, Parisi e Pereira (2009), Kinzler (2023) e Sauthier (2012) convergem ao destacar que a superação desse impasse requer iniciativas plurais: modernização dos instrumentos, consolidação de uma cultura de planejamento e investimento contínuo na qualificação dos agentes de controle, sempre reconhecendo que tais transformações demandam tempo, convencimento e densidade política.

Portanto, o fortalecimento do controle interno municipal não se esgota em rearranjos administrativos ou a expedição de novos normativos: implica, de forma inescapável, uma reconfiguração dos pactos institucionais. É nesse processo que a resistência precisa deixar de ser um denominador comum e a cultura organizacional deve tornar-se permeável à crítica, à escuta e à alteridade. Somente horizonte, e não em soluções simplistas, será possível consolidar o controle interno como elemento estruturante e indispensável ao ciclo da boa governança pública.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo central compreender os principais desafios enfrentados pelas prefeituras do litoral oeste do estado do Ceará na implantação, estruturação e efetivação de seus sistemas de controle interno. Buscou-se não apenas descrever o funcionamento atual dessas unidades, mas também identificar entraves institucionais, avanços já consolidados e potencialidades ainda pouco exploradas, a partir da percepção de servidores que atuam diretamente na área.

A pesquisa revelou um cenário caracterizado por avanços parciais e esforços isolados de fortalecimento, convivendo com limitações históricas e estruturais que ainda comprometem a efetividade plena dos sistemas de controle interno municipal. A análise dos questionários indicou avanços parciais e iniciativas isoladas em tensão com limitações históricas e estruturais que minam a efetividade. Embora a maioria das prefeituras da região do litoral oeste já conte com estruturas formais minimamente instituídas, verificaram-se baixa autonomia, recursos escassos e suporte institucional limitado, o que restringe a inserção nos processos estratégicos de gestão e comprometendo o papel do controle interno na administração responsável.

Entre os desafios recorrentes destacam-se a ausência de autonomia funcional, o acúmulo de funções por parte dos controladores, a rotatividade de pessoal, a baixa integração com os demais setores administrativos e a ca-

rência de capacitação técnica contínua. Esses fatores instauram uma lógica reativa e fragmentada de atuação, em que predomina a formalização documental e o atendimento às exigências externas, deixando em segundo plano a função preventiva, estratégica e orientadora. Paralelamente, observou-se a persistência de uma cultura organizacional que, em parte dos municípios, ainda associa o controle interno à burocracia, à punição e à desconfiança, limitando sua atuação a um papel secundário e desvalorizado.

Apesar dessas dificuldades, a pesquisa também evidenciou experiências promissoras que indicam um processo, ainda que lento e desigual, de amadurecimento institucional das unidades de controle interno. Dentre elas, destacam-se a crescente participação do controle interno na construção de normativos internos, a realização de ações sistemáticas de orientação técnica junto aos demais setores, o reconhecimento da sua importância estratégica por parte dos gestores e a valorização progressiva de seus profissionais. Conforme se apurou, cresce a participação do controle na elaboração de normativos internos e consolidam-se rotinas de orientação técnica voltadas para as demais áreas. Soma-se a isso o reconhecimento, por parte dos gestores, de sua função estratégica e a valorização gradual de seus quadros. A totalidade dos respondentes, por exemplo, reconheceu que o controle interno contribui ativamente para a elaboração de instruções normativas e documentos orientadores, o que demonstra sua inserção na dinâmica regulatória da gestão municipal. Tal unanimidade evidencia sua centralidade na regulação municipal e tende a fortalecer padrões de atuação.

A análise teórica empreendida ao longo do trabalho permitiu compreender que os desafios enfrentados pelos municípios pesquisados não são casos isolados, mas representam uma realidade estrutural amplamente observada em diversas administrações públicas locais no Brasil. Concluiu-se, portanto, que os sistemas de controle interno das prefeituras do litoral oeste cearense analisadas neste estudo operam com importantes limitações, mas também com potencial significativo de evolução. O avanço na institucionalização do controle interno passa necessariamente pela supera-

ção das barreiras estruturais, culturais e políticas que ainda restringem sua atuação. Isso requer, por parte dos gestores municipais, um compromisso efetivo com a valorização do controle como ferramenta de governança e integridade pública, com a garantia de condições materiais, humanas e técnicas para o pleno exercício de suas atribuições. A pesquisa atendeu plenamente aos objetivos traçados e à resolução da questão central, identificando obstáculos e sugerindo caminhos de enfrentamento, além de oferecer subsídios para políticas públicas e apontar direções para investimentos futuras.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, N. **Contabilidade pública**: sistema único é diferente de software único. [S. l.]: [s. n.], 2019. Disponível em: <https://www.niltonandrade.com.br/default.asp?id=5094&pag=noticia>. Acesso em: 8 abr. 2025.
- AZEVEDO, S. R.; ENSSLIN, S. R.; REINA, M. G. O impacto dos controles internos na gestão pública: um estudo de caso em uma fundação pública. **Revista de Gestão Pública**, v. 15, p. 38-51, 2010.
- BONA, R. Políticas de integridade e anticorrupção no Brasil: o papel da Controladoria Geral em Estados e Capitais. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 24, n. 3, p. 389–405, 2021. DOI: 10.51341/1984-3925\_2021v24n3a8.
- BOTELHO, A. C. G. Controle Interno como instrumento de governança pública. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 2, p. 203–226, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/404>. Acesso em: 9 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1-29, 5 maio 2000.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecendo normas para a transparência da gestão fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 maio 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 11 de mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 11 de mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964, Dispoe sobre normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 1964.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estabelece normas gerais de direito financeiro para a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal. Diário Oficial da União, 18 mar. 1964. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm). Acesso em: 26 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado Secex Administração, 2020. p. 242. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1C-D4671023455957E18818A8/Referencial\\_basico\\_governanca\\_organizacaoal\\_3\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1C-D4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacaoal_3_edicao.pdf). Acesso em: 9 ago. 2025.

CAVALHEIRO, J. B.; FLORES, P. C. **A organização do sistema de controle interno municipal**. 6<sup>a</sup> ed. Porto Alegre: CRC-RS, 2017.

CEARÁ. **Emenda Constitucional nº 92**, de 19 de dezembro de 2017. Extingue o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará e transfere suas atribuições para o Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, CE, 19 dez. 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/2731215177/emenda-constitucional-92-17-ce>. Acesso em: 06 de mar. 2025.

COELHO, J. E. X. O controle interno na perspectiva constitucional. In: BLIACHERIENE, A. C.; BRAGA, M. V. A.; RIBEIRO, R. J. B. (Coord.). **Controladoria no setor público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREASURY ADVISORY COMMISSION (COSO). Internal Control Integrated Framework. Revised edition. 2013. **Executive summary**. [S.l.]: COSO, 2013. Disponível em: [https://www.sechistorical.org/collection/papers/2010/2013\\_0501\\_COSOInternal.pdf](https://www.sechistorical.org/collection/papers/2010/2013_0501_COSOInternal.pdf). Acesso em: 9 ago. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO. **Diagnóstico nacional do controle interno**. Brasília: CONACI, 2023. Disponível em: <https://conaci.org.br/wp-content/uploads/2023/06/Digital-Diagnostico-Nacional-do-Controle-Interno.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2025.

CRUZ, L. G.; FELIX, J. F. P.; FREIRE, E. J. *et al.* A importância do controle interno na administração pública municipal. **Revista Científica da AJES**, Juína, MT, v. 09, n. 19, p. 2, jul./dez. 2020. Disponível em: <http://www.revista.ajes.edu.br/index.php/rca/article/view/388>. Acesso em: 07 de mar. 2025.

CRUZ, M. C. M. T., SILVA, T. A. B. & SPINELLI, M. **Pesquisa Controladorias municipais brasileiras frente ao modelo da CGU**. São Paulo: FGV-EAESP, 2013.

FERNANDES, L. D. L. F.; BORGES, T. J.; LEITE JUNIOR, M. C. R. Auditoria e controle interno no setor público e sua contribuição para a democracia. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, v. 15, n. 1, p. 642–654, 2017. Disponível em: [http://periodicos.unincor.br/index.php/revistaunincor/article/download/4044/pdf\\_660](http://periodicos.unincor.br/index.php/revistaunincor/article/download/4044/pdf_660). Acesso em: 11 maio 2025.

FERREIRA, D. de A. M.; OLIVEIRA, R. de A. O controle interno como instrumento de avaliação e melhoria da gestão pública. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 13, n. 2, p. 1–20, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/9533/6488>. Acesso em: 11 maio 2025.

FINK, R. C. **O Sistema de Controle Interno nos municípios e as condicionantes para o seu efetivo funcionamento**. Curso de especialização em gestão pública e controle externo. Porto Alegre, 2008. Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Disponível em: [http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca\\_eletronica/m](http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca_eletronica/m). Acesso em: 03 de mar. 2025.

FRANCO, H.; MARRA, E. **Auditoria contábil: normas de auditoria, procedimentos e papéis de trabalho, programas de auditoria e relatórios de auditoria**. São Paulo: Atlas, 2013.

GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal**: o PPA 2000–2003, 2000. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para Discussão, n. 726). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2334>. Acesso em: 11 maio 2025.

KINZLER, E. C. **Influência do Controle Interno na Efetividade da Governança Pública nos Municípios Paranaenses**. 2023. 197 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2023. Disponível em: [https://tede.unioeste.br/bitstream/tede/6555/5/%C3%89DINA\\_KINZLER.2023.pdf](https://tede.unioeste.br/bitstream/tede/6555/5/%C3%89DINA_KINZLER.2023.pdf). Acesso em: 15 abr. 2025.

MELLO, C. B. E. O.; RAMADA, M. L. E. O.; SILVA, V. P. *et al.* Controle interno municipal como ferramenta de planejamento e acompanhamento da gestão do Município de Santo Antônio de Pádua/RJ. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, v. 11, p. 21-41, maio 2020. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/controle-interno-municipal>. Acesso em: 9 ago. 2025.

MENEZES, E. C. de O. Controle institucional e articulação para a accountability e participação social. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, 2024. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/17946/10566>. Acesso em: 9 ago. 2025.

OLIVEIRA, F. M. **A Trajetória Institucional do Sistema de Controle Interno no Poder Executivo Federal**, 2017. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41969/11/Dissertacao\\_Frederico\\_Muniz.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41969/11/Dissertacao_Frederico_Muniz.pdf). Acesso em: 8 abr. 2025.

OLIVIERI, C. Sistema de controle interno da administração pública: desafios e perspectivas. In: Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP), 2020, Brasília. **Anais eletrônicos** [...]. Brasília: ENAP, 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6030/1/4524-Texto%20do%20artigo-17269-1-10-20201223.pdf>. Acesso em: 30 maio 2025.

SAUTHIER, J. M. **Sistema de controle interno da Prefeitura Municipal de Alto Feliz**: uma análise sobre a efetividade na gestão pública. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/50295/1/2014\\_tcc\\_dcomuniz.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/50295/1/2014_tcc_dcomuniz.pdf). Acesso em: 11 maio 2025.

SILVA, L. M. **Contabilidade Governamental**: Um enfoque administrativo. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SILVA, G. K. **O papel do controle interno na administração pública**. Porto Alegre: Núcleo de Estudos e Pesquisas em Contabilidade da UFRGS, 2006.

SOUZA, B. C.; BORINELLI, M. L. **Controladoria**. Curitiba: IESDE Brasil, 2009.

SOUZA, L. M. de O. **Análise do sistema de controle interno municipal**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/bitstream/prefix/3394/1/LumaMoraesdeOliveira.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2025.

TELES, J. A. de C.; CARVALHO, K. M. Panorama da produção acadêmica sobre transparência pública municipal no Brasil: uma revisão de escopo dos últimos 35 anos. **Revista da AGU**, v. 23, n. 1, 2024. DOI: 10.25109/2525-328X.v. 23, n. 01.2024.3377.

TOLEDO JUNIOR, F. C. A necessidade de dar eficácia ao Controle Interno do Município. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3914, 20 mar. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/27042>. Acesso em: 8 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Manual de Controle Interno**. São Paulo: TCE/SP, 2022. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Controle%20Interno.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. **Instrução Normativa nº 01/2017**, Diretrizes para a criação, implantação, manutenção e coordenação dos Sistemas de Controle Interno nos Poderes Executivo e Legislativo Municipais. Fortaleza: TCE/CE, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. **Instrução Normativa nº 01**, de 27 de abril de 2017. Dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e a coordenação do Sistema de Controle Interno nos Poderes Executivo e Legislativo Municipais. Diário Oficial do Estado do Ceará, 28 abr. 2017. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/downloads/municipios/Instruo-Normativa-2017-01-verso-abril-de-2017.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ TCE-PR - 2024. **Diretrizes e Orientações sobre Controle Interno para os jurisdicionados**. 2ª ed. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/cartilha-de-diretrizes-e-orientacoes-sobre-controle-interno-jurisdicionado/304983>. Acesso em: 26 mar. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Manual para Implantação do Sistema de Controle Interno Municipal**. Rio de Janeiro: TCE/RJ, 2017. Disponível em: [https://www.tcerj.tc.br/documents/43935520/0/MANUAL\\_CONTROLE\\_INTERNO%281%29.pdf](https://www.tcerj.tc.br/documents/43935520/0/MANUAL_CONTROLE_INTERNO%281%29.pdf). Acesso em: 2 abr. 2025.

VELOSO, J.; MONASTÉRIO, L.; VIEIRA, R. et al. **Gestão Municipal no Brasil: Um Retrato das Prefeituras**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3172>. Acesso em: 04 de mar. 2025.

VILHENA, R. M. de P.; HIRLE, A. L. C. Gestão de Compras e Qualidade do Gasto Público: a experiência de Minas Gerais com o planejamento de compras e a integração da gestão de compras à gestão orçamentária. In: **VI Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília, 16–18 abr. 2013. Disponível em: <https://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/O-SISTEMA-DE-CONTROLE-INTERNO-DO-EXECUTIVO-FEDERAL-BRASILEIRO-A-CONSTRU%3%87%-C3%83O-INSTITUCIONAL-DO-CONTROLE-POL%3%8DTICO-DA-BUROCRACIA.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2025.