

Sistema Integrado de Contabilidade (SIC) como Ferramenta de Controle Externo sob a Ótica dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE)

Giovana de Albuquerque Andrade

Assessora Contábil. Associação Cearense de Estudos e Pesquisas - ACEP.

Maria da Glória Arrais Peter

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará - UFC (2007).
Mestre em Contabilidade e Controladoria pela Universidade de São Paulo - USP (2001).
Especialista (1994) e Graduada (1979) em Contabilidade pela UFC

Resumo: A Constituição determina que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. No âmbito do Estado do Ceará, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE) é o órgão de controle externo responsável por essa fiscalização, utilizando o Sistema Integrado de Contabilidade (SIC) como ferramenta auxiliar na fiscalização dos jurisdicionados. Deste modo, objetivou-se no presente trabalho verificar a contribuição do SIC no contexto das atividades de controle externo exercidas pelos servidores do TCE. Para tanto, foi realizada inicialmente uma pesquisa bibliográfica acerca do controle externo, das competências do TCE e acerca do SIC. Em seguida, realizou-se uma pesquisa de campo, com aplicação de questionários junto aos servidores para a coleta dos dados sobre o sistema. Ressalte-se que o universo da pesquisa foi o total de servidores que executam atividades de controle, sendo adotado como critério na amostra intencional, a utilização do SIC no desenvolvimento dessas atividades. Após a coleta, esses dados foram trabalhados e estudados, sendo demonstrados os resultados obtidos com o auxílio de tabelas, quadros e gráficos. Ao término, foi possível delinear o perfil dos servidores que utilizam o SIC, bem como identificar a percepção destes quanto aos benefícios e limitações desse sistema. Constatou-se, portanto, que o SIC contribui positivamente para as atividades de controle externo mais relevantes do TCE, contudo, é preciso aperfeiçoá-lo em alguns pontos, bem como é necessário que os

servidores aprofundem o seu conhecimento no SIC por meio de treinamentos, visando utilizá-lo de maneira mais eficiente.

1. Introdução

O termo controle externo nas atividades desenvolvidas pela Administração Pública está intimamente ligado ao conceito de fiscalização. Esse controle é o que se realiza por outro Poder ou órgão, distinto daquele responsável pela execução das atividades administrativas suscetíveis de controle e visa a comprovar a probidade administrativa e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento.

Na esfera federal, esse controle foi consolidado no artigo 70, *caput*, da Constituição, que determina que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo. Esse controle, a cargo do Congresso Nacional, conta com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), que exerce diretamente essa função fiscalizadora.

No âmbito do Estado do Ceará, seguindo o modelo jurídico heterônomo, o controle externo é exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE), que tem a competência de julgar as contas dos administradores estaduais e demais responsáveis por dinheiro, bens ou valores públicos da administração direta e indireta, incluindo, também, as contas do Presidente da Assembleia Legislativa, além de emitir parecer prévio sobre as contas do Governador.

Para assegurar a eficácia do controle e para instruir o julgamento das contas, o TCE efetua a fiscalização dos atos que resultam receitas ou despesas, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, através do acompanhamento das publicações do Diário Oficial do Estado do Ceará e mediante consultas a sistemas informatizados pela Administração Estadual.

Nesse contexto, o TCE acompanha a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil dos órgãos jurisdicionados através de um *software* criado pelo Estado do Ceará, denominado Sistema Integrado de Contabilidade (SIC).

Dessa forma, o presente trabalho estuda, de forma abrangente, o Sistema Integrado de Contabilidade, analisando-o como ferramenta de trabalho no âmbito do controle externo, em apoio às atividades desenvolvidas pelos servidores do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

O objetivo principal desse estudo é analisar o SIC no contexto do controle externo exercido pelos servidores do TCE. De forma específica, objetiva-se identificar o perfil dos servidores responsáveis pelas atividades de controle, evidenciar a percepção destes quanto aos benefícios e limitações do SIC, verificar a frequência de acesso a esse sistema, apresentar as principais rotinas utilizadas, bem como identificar possíveis melhorias na utilização do SIC como forma de apoio ao controle exercido pelo TCE.

2. Controle Externo

A necessidade de um órgão de controle dos atos de índole administrativo financeira surge com o próprio desenvolvimento do Estado, sobretudo no Estado em que os bens administrados pertencem à coletividade, ao povo, como é o caso do Estado Republicano. O princípio do controle é, pois, corolário do princípio republicano.

Para Meirelles (2005), controle externo é o que se realiza por órgão distinto daquele responsável pelo ato controlado e visa a comprovar a probidade administrativa e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento.

Em resumo, controle externo sobre as atividades da Administração Pública é todo aquele exercido por um Poder ou órgão sobre a administração de outros. Nesse sentido, é controle externo o que o Judiciário efetua sobre os atos dos demais Poderes. É controle externo o que a Administração Direta¹ realiza sobre as entidades da Administração Indireta². É controle externo o que o Legislativo exerce

¹ União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

² Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas.

sobre a Administração Direta e Indireta dos demais Poderes. Na terminologia adotada pela Constituição Federal, apenas este último é que recebe a denominação jurídico-constitucional de controle externo conforme seus arts. 31 e 70 a 74 (Brasil, 1988).

A doutrina costuma identificar dois sistemas principais de controle externo, embora cada nação possa apresentar suas peculiaridades resultantes de sua história, tradições, características políticas, administrativas, étnicas e religiosas. São eles: Tribunais (ou Conselhos) de Contas e Controladorias (ou Auditoria Geral).

O sistema de Controladoria caracteriza-se por ser, usualmente, um controle de caráter essencialmente opinativo ou consultivo, sem dispor de poderes jurisdicionais e coercitivos. É constituído por órgãos unipessoais cujas manifestações adotam a forma de pareceres ou recomendações e são subscritas de forma monocrática ou singular pelo Controlador-Geral.

As duas características marcantes do sistema de Tribunal de Contas são o caráter colegiado de suas decisões e o seu poder coercitivo de impor sanções, pecuniárias ou não. Tais características afetam profundamente sua organização e formas de atuação. De fato, ao revestir-se de caráter jurisdicional, o controle externo é obrigado a atribuir maior ênfase ao processo, tendo procedimentos de fiscalização mais acentuadamente formais e legalistas.

Examinando a longa trajetória do Tribunal de Contas da União (TCU) nas diversas Constituições brasileiras, constata-se que o prestígio da instituição está diretamente associado às liberdades democráticas. De fato, por duas vezes suas atribuições foram reduzidas: nas Cartas ditatoriais de 1937 (Estado Novo) e 1967 (ditadura militar). E por duas vezes, com a redemocratização, recuperou e ampliou suas atribuições nas Constituições democráticas de 1946 e 1988.

O termo controle externo nas atividades desenvolvidas pela Administração Pública está intimamente ligado ao conceito de fiscalização. A princípio, a Lei nº 4.320 (Brasil, 1964) traz, no seu art. 81, que - “O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e

legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento”.

Com base no entendimento do art. 70, *caput*, da Carta Constitucional (Brasil, 1988), constata-se a abrangência da fiscalização que será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, conforme está preconizado:

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.

O constituinte finaliza a seção de fiscalização contábil, financeira e orçamentária com a determinação de que as normas estabelecidas para o controle externo na esfera federal aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais ou Conselhos de Contas dos Municípios. Trata-se, portanto, de modelo jurídico heterônimo, cogente, a ser obrigatoriamente observado pelos ordenamentos jurídicos estaduais e municipais.

A Carta Maior de 1988, no art. 70 (Brasil, 1988), ao tratar da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial a ser exercida sobre os atos da Administração Pública, direta ou indireta, dividiu o controle em duas formas, denominadas de interno e externo, distinguindo-os pelo critério de competência para o exercício dessa fiscalização.

Peter e Machado (2003) afirmam que a ideia central do controle interno é a prevenção e correção de erros ou desvios consistindo no conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos que são utilizados para garantir que os objetivos dos órgãos e entidades da Administração Pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta.

O controle externo, entretanto, é exercido por órgãos autônomos, independentes da Administração, não participando, portanto, dos atos por ela praticados, cabendo-lhe, dentre as funções reservadas pela Constituição, exercer a da fiscalização.

Conclui-se, com tudo que foi exposto, que o controle externo, no seio da Administração Pública, tem por objetivo verificar a probidade da gestão, através da boa vercação dos dinheiros públicos, a guarda e emprego legal dos mesmos e o cumprimento da Lei Orçamentária, pois é através de um controle independente e atuante que tal objetivo será atingido, permitindo a obtenção do resultado máximo, com o mínimo de recursos, e também sem desvios e desperdícios.

A próxima seção versa sobre o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE), em que se abordam aspectos importantes pertinentes a este órgão, como atribuições e sua estrutura, visando evidenciar o contexto em que o TCE atua no âmbito do controle externo.

3. Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE)

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE) é o órgão de controle externo que auxilia a Assembleia Legislativa na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, bem como de suas entidades da administração direta e indireta.

O auxílio do TCE é exercido por meio da apreciação das contas públicas, emitindo, assim, parecer prévio sobre as contas prestadas, anualmente, pelo Governador do Estado e julgando as dos administradores, inclusive as do Presidente da Assembleia Legislativa, bem como dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades sustentadas pelo Poder Público estadual, além das contas daqueles que causem prejuízo ao erário estadual.

Nessa Corte de Contas, o controle externo é exercido pela Secretaria de Controle Externo que é formada por uma Coordenadoria Técnica e onze Inspeorias, conforme segue:

- a) 1ª Inspeção de Controle Externo: instrui processos relacionados ao registro de atos de aposentadoria e reforma, podendo realizar inspeções, pesquisas e diligências necessárias ao cumprimento das suas atribuições;
- b) 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª e 9ª Inspeções de Controle Externo: analisam todos os processos, exceto os de consulta, referentes aos órgãos, entidades e fundos da Administração Pública estadual, inclusive licitações, contratos, convênios e patrimônio;
- c) 7ª Inspeção de Controle Externo: realiza instrução processual, inspeções, auditorias e representações relacionadas a licitações, contratos, convênios ou outros instrumentos congêneres celebrados pelo Poder Público estadual;
- d) 8ª Inspeção de Controle Externo: realiza representações, inspeções e auditorias no patrimônio dos órgãos e entidades da Administração Pública estadual, bem como fiscaliza a arrecadação e a renúncia de receitas públicas estaduais;
- e) 10ª Inspeção de Controle Externo: examina processos relacionados ao registro de atos de nomeação e pensão, podendo realizar inspeções, pesquisas e diligências necessárias ao cumprimento das suas atribuições; e
- f) 11ª Inspeção de Controle Externo: fiscaliza, acompanha, avalia e inspeciona as obras financiadas com recursos estaduais, bem como pesquisa e desenvolve técnicas, métodos, rotinas, procedimentos, normas e manuais para orientar a fiscalização dessas obras além de realizar auditorias ambientais.

À Secretaria de Controle Externo compete gerenciar a área técnica e executiva de controle externo e, em especial, prestar assessoria jurídica em questões de direito de maior complexidade, fornecer subsídios doutrinários e jurisprudenciais necessários à elaboração de pareceres, certificados ou informações, elaborar informações em consultas sobre matéria jurídica formuladas ao Tribunal pelos titulares de órgãos ou entidades sujeitos à sua jurisdição, bem como pre-

parar planos anuais de inspeções e auditorias para apreciação e aprovação da Presidência.

O TCE, frente ao avanço da tecnologia da informação, está buscando aprimorar os métodos de trabalho, principalmente os relacionados à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, tendo em vista o julgamento das contas e a eficácia do controle. Nesse contexto, conta com o apoio do Sistema Integrado de Contabilidade (SIC), considerando que na busca permanente por melhorias no processo de fiscalização e controle, a utilização de sistemas de informações como instrumentos auxiliares deve ser intensificada pelo TCE.

4. Sistema Integrado de Contabilidade (SIC)

Segundo Padoveze (2004, p. 37), um sistema de informação pode ser definido com “um conjunto de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros agregados segundo uma sequência lógica para o processamento de dados e tradução em informações, para com o seu produto, permitir às organizações o cumprimento de seus objetivos principais”. O’Brien (2002) completa, ainda, que o sucesso do sistema de informações pode ser calculado pela eficácia da tecnologia da informação utilizada, que auxilia o processo de transformação dos dados (entrada) em informações (saída).

Os sistemas de informações, quando eficientes e eficazes, são essenciais para as empresas e entidades, uma vez que podem transformar grande volume de dados em informações úteis, diminuindo, assim, o tempo para a geração dessa informação.

Em 1987, com a implantação do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), um moderno e eficaz instrumento de acompanhamento e controle dos gastos públicos, iniciou-se uma nova era na Contabilidade Pública Brasileira, e surgiram, nos Estados e Municípios, novos sistemas informatizados. Em nível estadual, o Ceará utiliza o Sistema Integrado de Contabilidade (SIC), que é o responsável pela realização, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil da administração financeira cearense.

A criação do Sistema Integrado de Contabilidade (SIC) teve como base o Decreto Estadual nº 14.222, de 26 de dezembro de 1980, que aprovou as instruções para o serviço de execução orçamentária dos Órgãos da Administração Centralizada no Estado. Com base na Lei Estadual nº 11.714, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre as diretrizes e bases da Administração Estadual, foi regulamentado o enquadramento de toda Administração Indireta (Autarquias, Fundações e Fundos) também no Sistema Integrado de Contabilidade (CEARÁ, 1990).

Conforme informações fornecidas pela Secretaria de Tecnologia da Informação do TCE, o sistema SIC só foi instalado no Tribunal de Contas do Estado do Ceará no ano de 1990, devido às dificuldades na infraestrutura e ao reduzido número de computadores disponíveis, tendo no processo de instalação, auxílio do Serviço de Processamento de Dados do Ceará (Seproce), entidade responsável pela manutenção do SIC à época.

A finalidade inicial do SIC no TCE, desde sua instalação em 1990, foi possibilitar aos auditores e técnicos de controle externo o acompanhamento do gasto público dos jurisdicionados, através de pesquisas realizadas diretamente nos terminais do SIC instalados no Tribunal.

Atualmente o SIC está sob a supervisão técnica da Secretaria da Fazenda (Sefaz), da Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag) e da Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará (Etice).

O TCE, dentro dos limites do seu nível de acesso às informações, tem por intermédio desse sistema, assim como na SEFAZ, um acompanhamento e controle, de forma integrada e *online*, da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil das Unidades Gestoras sujeitas à sua jurisdição, que são definidas, segundo Manual do SIC (1981, p. 160), como “Órgão diretamente contemplado com dotação, [...], ou a unidade - orçamentária ou não - encarregada de gerir créditos, recursos financeiros e outros bens”.

Essa fonte de informação disponível ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará, baseada nesse *software*, é de suma importância, tanto é que foi consagrada juntamente com o Diário Oficial do Es-

tado do Ceará no art. 46 da Lei nº 12.509/95, conforme mencionado a seguir:

Para assegurar a eficácia do controle e para instruir o julgamento das contas, o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos que resultem receita ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, competindo-lhe, para tanto, em especial

I – acompanhar, pela publicação do Diário Oficial do Estado e mediante consulta a sistemas informatizados pela administração estadual, ou por outro meio adequado (CEARÁ, 1995).

O Sistema Integrado de Contabilidade registra a entrada dos dados referentes aos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e contábil por meio de documentos criados de modo a viabilizar o processamento de dados, devidamente preenchidos com base na documentação originária.

Não só restringindo-se ao Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial, à Demonstração das Variações Patrimoniais e aos demais demonstrativos constantes no art. 101, da Lei Federal nº 4.320/64, o Sistema Integrado de Contabilidade emite relatórios gerenciais que são utilizados para fins de supervisão, pois possibilitam avaliações qualitativas do gasto público.

O levantamento de todos os documentos previstos pelo Manual do SIC e, também, todos esses demonstrativos, permite que a Contabilidade Pública estadual seja fonte segura e tempestiva na produção de informações para todos os níveis da administração, quando registra, analisa e interpreta os resultados econômicos e financeiros resultantes da ocorrência de atos e fatos administrativos. Logo, obtém-se com isso o conhecimento da composição orçamentária, financeira, contábil e patrimonial de toda a Administração Pública cearense.

A seção seguinte aborda o resultado da pesquisa realizada entre os envolvidos com o controle externo no TCE, buscando eviden-

ciar a percepção dos usuários do Sistema Integrado de Contabilidade (SIC) acerca da utilização desse sistema nas atividades de controle.

5. Metodologia e Resultados da Pesquisa de Campo

A presente seção evidencia os resultados da pesquisa realizada junto aos usuários do Sistema Integrado de Contabilidade (SIC) envolvidos com o desenvolvimento das atividades de controle externo no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE). A pesquisa foi realizada com os próprios servidores das Inspetorias de Controle Externo, com o objetivo de identificar a percepção destes acerca do SIC, possibilitando evidenciar a contribuição do SIC para as atividades de controle.

5.1. Metodologia da Pesquisa

Visto que a finalidade do presente trabalho é analisar o SIC no contexto das atividades de controle externo desenvolvidas pelo TCE, considerou-se extremamente relevante identificar a percepção dos usuários do sistema acerca das contribuições e possíveis limitações do sistema. Desta forma, o universo da pesquisa foi o total de servidores que executam atividades nas Inspetorias de Controle Externo, relacionadas diretamente com as atividades de controle.

Diante disso, excetua-se desse contexto a 11ª Inspetoria de Controle Externo, visto que foi recentemente implantada na estrutura organizacional do TCE por meio da Resolução Administrativa nº 01, de 17 de fevereiro de 2009, encontrando-se, portanto, em fase de instalação.

A Tabela 1 apresenta os dados da população alvo da pesquisa, que abrange da 1ª até a 10ª Inspetoria. De acordo com os dados dessa tabela, constatou-se que a população compõe-se de servidores e estagiários lotados nas Inspetorias do TCE, no total de 79 (setenta e nove) pessoas.

Tabela 1 – População para a pesquisa de campo.

Unidade Técnicas	Analistas	Técnicos	Auxiliares	Estagiários	Total
1ª Inspetoria	2	9	0	1	12
2ª Inspetoria	2	4	0	2	8
3ª Inspetoria	3	2	0	1	6
4ª Inspetoria	2	3	1	2	8
5ª Inspetoria	1	5	0	2	8
6ª Inspetoria	2	2	1	1	6
7ª Inspetoria	2	1	1	3	7
8ª Inspetoria	2	2	2	2	8
9ª Inspetoria	4	1	0	2	7
10ª Inspetoria	4	3	1	1	9
Total	24	32	6	17	79

Após a identificação da população, buscou-se definir uma amostra de forma intencional, que, de acordo com Martins (1994), ocorre quando o investigador dirige-se propositalmente a um grupo de elementos dos quais deseja saber a opinião, para compor a amostra.

O fator relevante para a escolha da amostra foi o uso do SIC no desenvolvimento das atividades de controle externo. Portanto, foram excluídas da amostra a 1ª e a 10ª Inspetorias, posto que essas Unidades Técnicas são especializadas, responsáveis, respectivamente, por analisar os processos relativos aos atos de aposentadoria e reforma e processos de atos de nomeação e instituição de pensão.

Não obstante a quantidade representativa de estagiários (21,52%), este grupo também foi excluído da amostra, pois se verificou que, atualmente, a maioria dos estagiários trabalha no TCE há

menos de um ano, além do fato de 47,06% desse grupo ser da área do Direito, ou seja, não têm afinidade com a área em estudo. Dessa forma, optou-se por trabalhar apenas com os servidores da 2ª até a 9ª Inspeção, obtendo-se um número de 43 servidores integrantes da amostra.

Após a seleção dos eventos a serem analisados, procurou-se instituir uma tática para a coleta de dados, que teve como instrumento o questionário. Segundo Marconi e Lakatos (2007, p. 98), o questionário “é um instrumento de coleta de dados constituído por uma série ordenada de perguntas que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador”.

Ainda segundo as autoras (Marconi; Lakatos, 2007), as vantagens de se utilizar o questionário são as seguintes: economia de tempo e pessoal, obtenção de respostas mais rápidas e precisas, maior liberdade nas respostas devido ao anonimato, bem como uniformidade na avaliação.

Por conseguinte, o questionário utilizado foi o de múltipla escolha, dividido em dois blocos: perfil do respondente e perguntas sobre o SIC. O primeiro bloco buscou informações gerais do pesquisado, tais como faixa etária, sexo, formação acadêmica, titulação e tempo de serviço no TCE. O segundo bloco foi subdividido em dois grupos de perguntas abordando autoavaliação e utilização do SIC. O primeiro grupo procurou evidenciar as habilidades dos servidores no uso do SIC e o segundo grupo englobou os questionamentos referentes à percepção do entrevistado sobre o SIC no desenvolvimento das atividades de controle.

Importa mencionar que o subdiretor da 8ª Inspeção, Francisco José Bernardino da Costa, antecipou aos integrantes da amostra da pesquisa sobre a aplicação do questionário. Em seguida, houve a abordagem direta, por meio de solicitação do seu preenchimento, que foi efetuado pelos próprios pesquisados.

O questionário foi aplicado no dia 27 de abril de 2009 e a seguir são apresentados os principais resultados da pesquisa efetuada.

5.2. Resultados Obtidos

Na data da aplicação do questionário, cinco servidores estavam ausentes, dentre os quais dois estavam executando trabalho externo e três estavam de licença. Dessa forma, a amostra reduziu-se a 38 servidores, correspondendo a um decréscimo de 11,63% na amostra inicial.

Cumprido informar, ainda, que dos servidores abordados, 37 responderam ao questionário, representando 97,37% de participação da amostra e evidenciando que apenas 2,63% se recusaram a preenchê-lo.

Os resultados obtidos na pesquisa, por meio da colaboração dos analistas, técnicos e auxiliares de controle externo do TCE, foram segregados num único grupo, visto que, este corpo técnico atuante nas Inspetorias, na prática, possui atribuições semelhantes. A seguir serão evidenciados os resultados das perguntas contidas no questionário.

5.2.1. Perfil dos Respondentes

Inicialmente procurou-se identificar a faixa etária dos pesquisados e percebeu-se que a maioria dos servidores possui entre 46 e 55 anos, precisamente 18 servidores.

Buscou-se também obter o perfil dos entrevistados quanto ao sexo, e visualizou-se a predominância masculina entre os servidores, uma vez que o sexo masculino representa, aproximadamente, 57% destes.

Logo após a definição do sexo, procurou-se identificar a formação acadêmica dos pesquisados, para ter-se uma noção da afinidade destes com a área em estudo, ou seja, uso do sistema integrado de contabilidade nas atividades de controle externo. Verificou-se que a formação em Ciências Contábeis sobressai-se das demais, visto que 21,62% dos servidores são dessa área, apesar de 35,14% terem formação em outras áreas, revelando significativa dispersão. Em seguida, na segunda colocação, estão os cursos de Direito e Ciências E-

conômicas com participação de 13,51% cada e Engenharia, que tem 10,81% de representatividade.

Não obstante a maioria dos entrevistados serem da área de contabilidade, 62,16% possuem formação em outras áreas, portanto, seria interessante que a Secretaria de Controle Externo incentivasse os servidores a participarem de cursos na área finalística do TCE, buscando proporcionar maior facilidade no desenvolvimento das atividades de controle com o uso de informações contábeis.

Logo em seguida, procurou-se saber qual o nível de titulação e observou-se que 40,54% dos respondentes tem somente a graduação, enquanto 43,24% possui especialização. Apenas 10,81% dos pesquisados são mestres. Nenhum possui título de doutorado.

Por fim, procurou-se saber qual o tempo de serviço dos servidores no TCE. Empatados na primeira colocação estão os servidores que trabalham no TCE entre 16 e 20 anos e os que atuam entre 21 e 25 anos, tendo estes dois grupos uma participação total de 75,68% da amostra. Logo em seguida, cerca de 19% trabalham nessa Corte entre 11 e 15 anos e somente 5,41% estão no TCE há mais de 25 anos.

Do conjunto de respostas até o momento, foi possível traçar o perfil dos servidores, responsáveis, no âmbito do TCE, pela execução das atividades de controle externo. Para a determinação desse perfil utilizou-se como medida de posição a “moda”. Segundo Triola (1999, p. 33), “a moda de um conjunto de dados é o valor que ocorre com maior frequência”.

Quadro 1 – Perfil dos pesquisados

Perfil	Servidores
Faixa etária	Entre 46 e 55 anos
Sexo	Masculino
Formação acadêmica	Ciências Contábeis
Titulação	Especialista
Tempo de serviço do TCE	Entre 16 e 25 anos

Fonte: Pesquisa direta (2009)

De acordo com o Quadro 1, observa-se que a maioria dos servidores do TCE, responsáveis pelas atividades de controle, possuem entre 46 e 55 anos, são do sexo masculino, têm graduação em Ciências Contábeis e titulação de especialista, bem como praticam atividades de controle externo há pelo menos 16 anos.

5.2.2. Perguntas sobre o SIC (Autoavaliação)

Primeiramente, questionou-se o nível de conhecimento sobre o SIC, obtendo-se que cerca de 43% do total da amostra se auto avaliou como tendo bom conhecimento sobre o SIC, 11% ótimo conhecimento e um pesquisado afirmou ter excelente conhecimento, o que pressupõe que a grande maioria sabe usar as ferramentas do sistema, satisfatoriamente. Constatou-se, também, que três integrantes da amostra afirmaram não possuir conhecimento no sistema, o que não é compreensível, uma vez que esse sistema está em uso no TCE desde o ano de 1990.

Dentre os servidores, grande parte utiliza o SIC nas atividades de controle entre 8 e 12 anos e acima de 12 anos, com representatividade de 27,03% cada grupo. Do universo dos pesquisados, cerca de 19% empregam o SIC entre 3 e 7 anos. Três participantes afirmaram utilizar o SIC há menos de 2 anos, o que não é compreensível, tendo em vista que o TCE disponibiliza o acesso a esse sistema há pelo menos 18 anos.

Observou-se, também, que sete servidores declararam não operacionalizar o sistema, o que é lamentável, visto que esse sistema é uma importante ferramenta de apoio às atividades de controle externo do TCE.

Por fim, procurou-se conhecer o grau de dificuldade dos usuários na utilização do SIC e percebeu-se que apenas um servidor se avaliou como tendo total dificuldade em operar o sistema e que nenhum deles acredita possuir muita dificuldade. Observa-se, também, que a maioria dos usuários do sistema em estudo, precisamente 59,46%, possui média dificuldade. Referindo-se à questão acerca do

nível de conhecimento, pode-se inferir que mesmo os servidores tendo, em sua maioria, bom conhecimento no SIC, estes possuem dificuldade em operacionalizar o sistema, precisando de ajuda para usar algumas ferramentas.

Da mesma forma, percebeu-se que cerca de 19% dos entrevistados, têm pouca dificuldade em operar o sistema, ou seja, sabem utilizar quase todas as ferramentas do SIC.

Do conjunto das respostas dos três questionamentos anteriores, foi possível elaborar um resumo das autoavaliações realizadas pelos servidores, conforme exposto no Quadro 2. Mais uma vez utilizou-se a “moda” como medida de resultado na elaboração desse quadro.

Quadro 2 – Autoavaliação dos pesquisados

Auto-avaliação	Servidores
Nível de Conhecimento no SIC	Bom conhecimento
Tempo que utiliza o SIC nas atividades de controle externo	Acima de 8 anos
Grau de dificuldade no uso do SIC	Média dificuldade

Fonte: Pesquisa direta (2009)

Conforme o Quadro 2, observa-se que a maioria dos servidores do TCE utilizam o SIC há mais de oito anos e possuem bom conhecimento sobre esse sistema. No entanto, grande parte também afirmou possuir média dificuldade no SIC, podendo-se inferir que os servidores sentem dificuldade na operacionalização efetiva do sistema. Portanto, seria interessante que a Secretaria de Controle Externo promovesse a elaboração de manual ou guia de orientação para os servidores se ambientarem com o sistema e o utilizarem de maneira mais eficiente.

5.2.2 Perguntas sobre o SIC (Utilização)

Nesse grupo de perguntas, inicialmente, buscou-se saber como os servidores qualificam o SIC quanto aos objetivos desse sistema de informação e obteve-se que a grande maioria qualifica o SIC como sistema de escrituração contábil, precisamente 73% da amostra. Desta feita, percebe-se que os servidores detêm conhecimento das finalidades do SIC, ou seja, reconhecem que o SIC é um sistema que foi criado para processar a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil das entidades que o integram.

Nessa questão, quatro servidores demonstraram desconhecimento dos objetivos do SIC, tendo em vista que o qualificaram como sistema de planejamento orçamentário e sistema de orçamento. Sabe-se que atualmente, o SIC não realiza atividades de planejamento orçamentário para o início das atividades dos órgãos, cabendo esse procedimento a outro sistema da administração pública cearense, o Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas (Siap). Em seguida, com a função de iniciar as atividades orçamentário-financeiras, é utilizado o Sistema Integrado de Orçamento e Finanças (Siof).

Em seguida, buscou-se evidenciar a frequência de acesso ao SIC para buscar informações relativas às atividades de controle externo e observou-se que aproximadamente 38% dos servidores sempre acessam o SIC. A segunda opção mais assinalada foi a que os servidores acessam o SIC às vezes, representando 35,14% dos pesquisados. Cumpre mencionar que sete servidores afirmaram nunca acessar o sistema, podendo-se inferir que estes sejam os mesmos que afirmaram não operacionalizar o sistema na questão do tempo de utilização.

Depois, foi questionada a rotina mais utilizada pelos usuários, obtendo-se que a rotina "Consultas" é a mais empregada pelos servidores do TCE, uma vez que aproximadamente 73% dos pesquisados marcaram essa opção. Por meio dessa rotina os usuários podem pesquisar dados atualizados no nível de documentos que compõem as áreas orçamentária, financeira, contábil, patrimonial, extraorçamentária; Restos a Pagar; Despesas de exercícios anteriores e outros.

A segunda rotina mais utilizada é "Relatórios", na qual são gerados demonstrativos e relatórios de forma setorial etc., tendo a preferência de 5,41% da amostra, seguida da rotina "Tabelas", que permite aos usuários consultar plano de contas atualizado, programas de governo, suprimientos de fundos dentre outras opções, com representatividade de apenas 3% da amostra. Do mesmo modo da questão anterior, 18,92% dos pesquisados afirmaram não utilizar nenhuma rotina.

A próxima questão teve como objetivo conhecer a opinião dos servidores com relação a contribuição do SIC para as atividades de controle externo exercidas no TCE. O gráfico 1 demonstra mais claramente o resultado obtido.

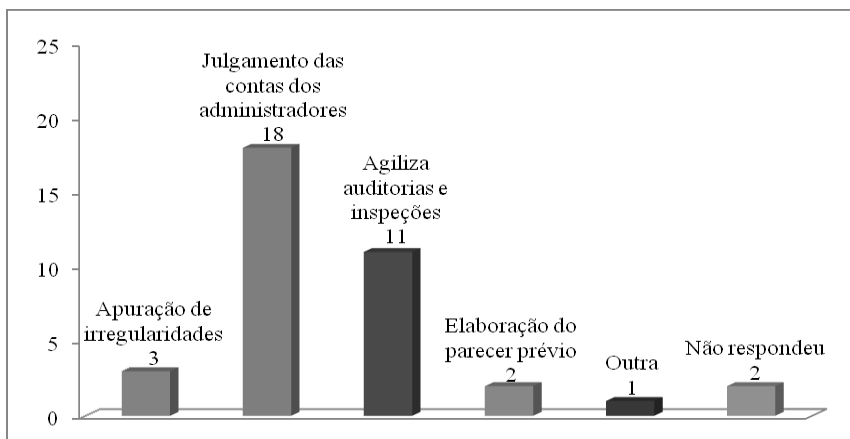


Gráfico 1 – Contribuição do SIC para as atividades de controle externo
Fonte: Pesquisa direta (2009)

De acordo com o gráfico 1, nota-se que a maioria dos servidores, aproximadamente 49%, afirmaram que o SIC auxilia no julgamento das contas dos administradores estaduais. No tocante à agilidade das auditorias e inspeções realizadas pelos servidores do TCE, cerca de 29,73% apontaram que esta seja a contribuição do SIC, tendo em vista que o SIC permite verificar a exatidão e fidedignidade das informações colhidas nas inspeções.

Observa-se, também, que 8% dos pesquisados relataram que o SIC contribui para a apuração de irregularidades, na medida que permite o acompanhamento diário do gasto público e fornece informações essenciais que constituem evidências nos processos sobre irregularidades encontradas na execução orçamentária, financeira, contábil etc. dos jurisdicionados.

Cerca de 5,41% da amostra respondeu que o SIC contribui para a elaboração do parecer prévio sobre as contas do Governador do Estado do Ceará. Na opinião de um servidor, o SIC contribui, ainda, com a fiscalização dos repasses feitos aos fornecedores de bens e serviços da administração pública, na medida que disponibiliza um cadastro com informações completas desses prestadores de serviços, bem como as transações realizadas com estes.

Solicitou-se em seguida que o usuário evidenciasse sua opinião sobre a limitação do SIC para as atividades de controle externo e percebeu-se que a maioria dos pesquisados, cerca de 32,43%, afirmaram que a deficiência de conteúdo gerencial da estrutura dos relatórios gerados pelo SIC é um fator limitante que dificulta o entendimento e análise dos dados fornecidos.

Observou-se, também, que 27,03% da amostra apontou que a defasagem tecnológica do SIC constitui uma limitação dos trabalhos. Em terceiro lugar, com cerca de 19% das respostas, foi o fator indisponibilidade *on-line* dos relatórios consolidados da Administração Pública, fato este que atrasa a análise de algumas espécies processuais, um vez que, com esta carência, se faz necessário que alguns demonstrativos sejam montados em outros programas fora do SIC e em diversos casos tem-se que solicitar que outra entidade os elabore.

Com apenas 5,41% das respostas ficou o fator lentidão para a finalização de documentos ou demonstrações. Na opinião de um servidor, a falta de integração do SIC com os demais sistemas informacionais existentes no Estado constitui uma limitação, visto que esse fato acarreta duplicidade de informações no sistema, gerando com isso desperdício de informações hábeis e tempestivas que poderiam ser utilizadas nas análises dos processos do TCE.

Ressalte-se que cerca de 11% dos entrevistados afirmaram que o SIC não possui limitações, ou seja, estão plenamente satisfeitos com o sistema.

Ao final destas perguntas, definiu-se as respostas que tiveram maior representatividade, permitindo a elaboração do Quadro 3:

Quadro 3 – Utilização do SIC

Perguntas sobre o SIC (Utilização)	Servidores
Qualificação do SIC quanto aos objetivos	Sistema de Escrituração contábil
Frequência de acesso ao SIC	Sempre
Rotina mais utilizada do SIC	Consultas
Contribuição do SIC para as atividades de controle externo	Auxilia no julgamento das contas dos administradores estaduais
Limitação do SIC para as atividades de controle externo	Deficiência de conteúdo gerencial da estrutura dos relatórios gerados

Fonte: Pesquisa direta (2009)

Finalmente, perguntou-se que melhorias poderiam ser introduzidas na utilização do SIC como forma de apoio ao controle do TCE. Percebeu-se que grande parte dos servidores, aproximadamente 49%, acreditam que um treinamento sobre o SIC aperfeiçoaria o uso desse sistema utilizado nos exames técnicos do TCE. Diante disso, nota-se que a promoção de um treinamento por parte do Instituto Plácido Castelo (IPC) seria útil para auxiliar os servidores na utilização do SIC.

Quanto à atualização tecnológica do SIC, cerca de 43,24% dos pesquisados afirmaram que esta seria uma melhoria às atividades de controle. Sobre este ponto, vale informar o desenvolvimento pelo Estado do Ceará do Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR), que estuda a possibilidade de integração dos diferentes ambientes, sistemas, das plataformas, bases de dados e todos os demais ativos de informação existentes no Estado. Este projeto, quando concluído, estenderá os campos de atuação do controle externo, tendo em vista que disponibilizará uma maior quantidade de

informações aos servidores, suprindo, desta forma, muitas limitações hoje existentes no SIC.

Cerca de 8,11% dos servidores, sugeriram outras melhorias. Na opinião de um servidor, a criação de relatórios mais fáceis de extrair, bem como mais direcionados ao controle externo seria uma grande melhoria. Do mesmo modo, outro servidor opinou acerca da expansão de relatórios a serem extraídos contendo informações mais amplas sobre Licitações.

Outra sugestão de melhoria foi o desenvolvimento *web* do SIC, procedimento este que permitiria o acesso às informações por meio da *internet*, agilizando sobremaneira a execução das atividades de controle.

5.3. Considerações Gerais

Dos resultados obtidos, constatou-se que a maioria dos pesquisados compreende que o SIC é um sistema de escrituração contábil, bem como sempre o acessam para buscar informações que auxiliam na execução das atividades de controle. Do mesmo modo, afirmou-se que o SIC contribui para as atividades de controle externo, sendo que a principal contribuição apontada foi no momento da análise das Prestações de Contas dos administradores estaduais.

Portanto, percebe-se que o SIC contribui positivamente nas atividades de controle, segundo foi comprovado na presente pesquisa com base nas afirmações dos servidores das Inspetorias que atuam diretamente com o SIC. Contudo, ainda é preciso aperfeiçoá-lo em alguns pontos, bem como é necessário que os próprios servidores aprofundem o seu conhecimento no SIC, por meio de treinamentos ou palestras, para que possam utilizá-lo de maneira mais eficiente.

Desta forma, esses foram os assuntos abordados no questionário aplicado com os usuários que desenvolvem as atividades de controle externo nas Inspetorias, por meio do qual se buscou analisar o SIC dentro do contexto dessas atividades.

6. Conclusão

O presente trabalho buscou evidenciar a contribuição do Sistema Integrado de Contabilidade (SIC) como ferramenta de controle externo no Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE), por meio da pesquisa documental e de campo, realizada com os servidores atuantes nas Inspetorias de Controle Externo dessa Corte de Contas.

Na percepção dos usuários, várias são as contribuições do SIC. Em primeiro lugar, auxilia na análise das Tomadas ou Prestações de Contas dos administradores estaduais, espécie processual esta que possui maior representatividade dentre todos os processos do TCE, tendo em vista seu caráter de obrigatoriedade. Portanto, percebe-se que o SIC cumpre importante papel no exame desses processos, visto que para a confirmação das informações enviadas pelos gestores, basta acessar o banco de dados do sistema, que se obtêm em tempo real.

Em segundo lugar, agiliza as auditorias e inspeções, tendo em vista que o SIC permite verificar a exatidão e a fidedignidade das informações colhidas nas inspeções. Contribui, em terceiro lugar, para a apuração de irregularidades, uma vez que, tendo os servidores a possibilidade do acompanhamento diário dos gastos dos jurisdicionados, podem estes, através das evidências extraídas do sistema, relatar os achados de auditoria por meio da espécie processual Representação do TCE.

O SIC contribui ainda para a elaboração do parecer prévio sobre as contas do Governador do Estado do Ceará, na medida que, ao final de cada exercício, disponibiliza os Balanços Consolidados da Administração Pública, demonstrações estas que são de caráter essencial para a elaboração do Relatório Técnico que subsidiará a emissão do parecer prévio.

Por fim, a fiscalização dos repasses feitos aos fornecedores de bens e serviços da Administração Pública também foi apontada como contribuição, visto que o SIC disponibiliza um cadastro com informações completas desses prestadores de serviços, bem como as transações realizadas com estes.

Entretanto, observou-se também que ainda é preciso aperfeiçoar esse sistema, visto que utiliza uma tecnologia desatualizada e, principalmente, não contempla as melhores práticas para a geração de informações gerenciais.

Portanto, a introdução de algumas melhorias tais como a expansão de relatórios que disponibilizem mais informações sobre Licitações, a criação de relatórios direcionados ao controle externo, bem como o desenvolvimento *web* do SIC, seriam de grande valia para o controle exercido pelo TCE.

Ademais, percebeu-se que os próprios servidores não têm muito conhecimento do SIC, tampouco o utilizam de maneira eficiente, o que prejudica a execução das atividades de controle externo de maneira completa, visto que a maioria dos participantes da pesquisa afirmou possuir média dificuldade em relação a seu uso, bem como alguns servidores demonstraram desconhecer os objetivos do sistema.

Observou-se, também, que alguns servidores não utilizam o sistema. Esse fator deve ser considerado, pois a produtividade do TCE será maximizada na medida que os recursos humanos forem habilitados e envolvidos na operacionalização e gerenciamento do sistema SIC de forma a atender as novas atitudes e comportamentos modernos compatíveis com as aspirações da sociedade.

De acordo com as informações fornecidas pelos servidores, o SIC auxilia nas atividades mais relevantes do TCE, contribuindo positivamente para a agilidade desses trabalhos. Dessa forma, percebe-se que ele constitui ferramenta de fundamental importância para essa Corte de Contas, contudo, ainda é preciso reformulações, bem como uma maior integração entre o sistema e os usuários.

Diante do exposto, sugere-se que o Instituto Plácido Castelo (IPC) invista em treinamentos específicos sobre o SIC para os servidores; e que a Secretaria de Controle Externo adote um guia para que os usuários utilizem durante o manuseio do SIC, a fim de que este contribua de forma efetiva na execução das atividades de controle externo, permitindo, assim, que o TCE exerça seu papel fiscalizador de forma eficiente, eficaz e tempestiva.

Referências

BRASIL. Lei n. 4320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 9 abr. 1964.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

CEARÁ. Decreto n. 14222, de 26 de dezembro de 1980. Aprova as instruções para o serviço de execução orçamentária dos Órgãos da Administração Centralizada e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, 29 dez. 1980.

_____. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Ceará 1989**. Fortaleza: Inesp, 2004.

_____. Lei n. 11714, de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Administração Estadual. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, 31 jun. 1990.

_____. Lei n. 12509, de 06 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, 06 dez. 1995.

MARCONI, M. de A., LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, G. de A. **Manual para Elaboração de Monografias e Dissertações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31a. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

O'BRIEN, J. A. **Sistema de Informação: e as decisões gerenciais na era da internet**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

PADOVEZE, C. L. **Controladoria Básica**. São Paulo: Pioneira Thomsom Learning, 2004.

PETER, M. da G. A, MACHADO, M. V. V. **Manual de Auditoria Governamental**. São Paulo: Atlas, 2003.

TRIOLA, M. F. **Introdução à Estatística**. 7. Ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1999.