

O CONTROLE INTERNO COMO MEIO DE PREVENÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ÂMBITO ESTADUAL

Hellen Patrícia Arcanjo¹

RESUMO

A sociedade brasileira possui dificuldade em fiscalizar os órgãos públicos pela complexidade quanto ao funcionamento da gestão orçamentária, pois a população em geral acaba por não compreender qual a função do Poder Legislativo, Poder Judiciário, Poder Executivo, gestor público, secretário e assessores. Deve-se buscar compreender os princípios básicos da administração pública, aprofundando conforme a necessidade de avaliação quanto aos processos de improbidade administrativa. Posteriormente existe a necessidade de analisar o PAD – Processo Administrativo Disciplinar com o intuito principal de corrigir possíveis transgressões de agente público, como também devem ser diferenciados o funcionário concursado e o comissionado para que se tenha a correta compreensão das possibilidades de correção para cada um. Busca-se as principais transgressões dos administradores e gestores públicos, como também onde se encontram os focos de corrupção pelo país, buscando combater de forma preventiva a realização de defasagem do dinheiro público através da realização de processo de controle interno.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa; Controle Interno; Administração Pública; Processo Disciplinar;

¹ Acadêmico do Curso de Direito do CEULP/ULBRA. E-mail:

1 INTRODUÇÃO

O tema Controle Interno na Administração Pública consiste em um estudo desenvolvido de forma dinâmica, a sociedade tem buscado formas de controle do Poder Público desde seus primórdios, visando atingir a supremacia do povo, onde os Poderes fiscalizem-se de forma mútua.

Na Administração Pública a função de controle é exercida em decorrência de exigências legais de caráter obrigatório, possuindo departamento específico para acompanhamento em todas as divisões político-administrativas, visando efetuar o controle dos recursos públicos e da efetividade de seus servidores.

A importância do controle na Administração Pública brasileira passou a ser destacada, por caminhar ao lado do planejamento, estando entre os principais princípios fundamentais que orientam a atividade pública e tendo por finalidade também proporcionar melhores serviços públicos, atendendo aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, organizando os processos peculiares à gestão pública, evitando os erros, fraudes e desperdícios.

A missão do controle interno é a de fornecer aos gestores, de todos os níveis, informações para a tomada de decisão, relatos que venham auxiliar o controle dos processos, com o objetivo de alcançar as metas estabelecidas e resguardar os interesses da organização, colaborando na definição de suas responsabilidades, fornecendo análises, apreciações, recomendações, pareceres e acima de tudo, informações relativas às atividades examinadas, propiciando, assim, um controle efetivo a um custo razoável, existindo a necessidade de desburocratização do controle interno, não com o objetivo de penalizar, mas de controlar de forma preventiva as atividades exercidas, recebimentos, pagamentos, repasses e etc.

O assunto a ser discutido foi obtido através de matéria observação mediante o estudo do PAD – Processo Administrativo Disciplinar, observando que existe apenas o controle corretivo ou quando existe a ocorrência de denúncia de processo ou funcionário, gestor ou administrador público, também podendo ocorrer através de investigação policial, contudo o processo e ocorrência da correção por força policial possui complexidade alta, como também permite o desvio do dinheiro público para correção posterior.

Desta forma, verificou-se a necessidade de efetivação e desenvolvimento de um processo de fiscalização interno, sendo este contínuo e preventivo quanto ao desvio de verba pública, evitando assim que ocorra improbidade administrativa por parte de pessoas com envolvimento direto ao orçamento público.

2 DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Atualmente pode-se observar uma crescente ocorrência de processos de improbidade administrativa no Brasil, onde foram comprovados desvios de dinheiro público efetuados pelos administradores ou gestores responsáveis por distribuir a verba recolhida pelo Município, Estado ou União para a população com o intuito de suprir as atividades de necessidade básica como educação, saúde, infraestrutura e moradia, contudo para compreendermos as ocorrências desses processos necessita-se a compreensão dos princípios da administração pública.

Para Moreira Neto (2014, p. 106), o direito administrativo pode ser definido da seguinte forma.

Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que estuda os princípios, regras e institutos que regem as atividades jurídicas do Estado e de seus delegados, as relações de subordinação e de coordenação delas derivadas e os instrumentos garantidores da limitação e do controle de sua legalidade, legitimidade e moralidade, ao atuarem concreta, direta e imediatamente, na prossecução dos interesses públicos, excluídas as atividades de criação da norma legal e de sua aplicação judiciária contenciosa.

O Direito Administrativo fica então responsável por efetuar o estudo dos princípios da administração pública, sua aplicabilidade, monitoramento, coerção e sanção quando transgredidos pelos agentes do poder público que abusem das atribuições de suas funções para obter benefícios próprios ou em favor de terceiros.

Os princípios da administração pública devem ser encarados como normas gerais coercitivas, definindo valores a serem seguidos nas condutas praticadas diariamente, ao qual dão sentido às demais normas que regulamentam o Direito Administrativo., então os princípios de Direito Administrativo definem a organização e a forma de atuar do ente estatal, estabelecendo o sentido geral de sua atuação. (CARVALHO, 2016, p. 54),

A administração pública possui como instituição básica os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, após a supremacia do interesse público, estes princípios encontram-se como diretrizes para a administração pública que devem ser seguidos por todos os agentes públicos.

Então Pietro (2018, p. 133), define o princípio da supremacia do interesse público

Esse princípio está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação. No que diz respeito à sua influência na elaboração da lei, é oportuno lembrar que uma das distinções que se costuma fazer entre o direito privado e o direito público (e que vem desde o Direito Romano) leva em conta o interesse que se tem em vista proteger; o direito privado

contém normas de interesse individual e, o direito público, normas de interesse público.

A supremacia do interesse público está diretamente ligada ao processo legislativo, pois as normas devem buscar preservar os direitos individuais e as propriedades privadas, contudo objetivando manter constantemente o interesse social em primeiro lugar na elaboração das leis brasileiras.

A supremacia do interesse público é superior sobre o interesse particular dos indivíduos, devendo o agente do poder público deixar os interesses individuais de lado e primar pelo interesse coletivo, então os interesses da sociedade devem prevalecer diante das necessidades específicas dos indivíduos. Em razão desta busca pelo interesse público, a Administração se põe em situação privilegiada, quando se relaciona com os particulares. (CARVALHO, 2016, p. 56).

Como um dos princípios principais da administração pública pode-se observar a supremacia do interesse público mediante ao interesse privado, então, a necessidade coletiva está acima dos interesses individuais, sendo inadmissível a subtração de recursos públicos com o objetivo de suprir necessidade individuais pessoais dos gestores ou administradores públicos.

O princípio da legalidade é pautado na obrigatoriedade de exercício de algo pelos indivíduos apenas em virtude de lei anterior ao ato praticado, não sendo obrigado a fazer ou de fazer qualquer coisa senão em virtude de uma legislação vigente.

Para Moreira Neto (2014, p. 106) o princípio da legalidade,

Com relação aos administrados, o princípio da legalidade os protege pela instituição da referida reserva legal absoluta, à qual está adstrito todo o Estado, por quaisquer de seus entes, órgãos e agentes, mesmo delegados, de só agir quando exista uma lei que a isso o determine, tal como expresso no referido art. 5.º, II, da Constituição.

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º apresenta a igualdade de todos perante a legislação, sejam brasileiros ou estrangeiros que residem no Brasil, onde encontram-se o direito à vida, liberdade, igualdade, segurança e a propriedade, posteriormente inciso II está o princípio da legalidade que prevê a obrigação de realização de alguma coisa apenas em virtude de lei anterior ao ato praticado.

Para Carvalho (2016, p. 60), “O princípio da legalidade decorre da existência do Estado de Direito, como uma Pessoa Jurídica responsável por criar o direito, no entanto, submissa ao ordenamento jurídico por ela mesmo criado e aplicável.”.

A legalidade representa a condição de possibilidade de exercício do poder institucional e a limitação, então o princípio da legalidade é o limitador da atividade estatal diante dos direitos

dos cidadãos, dessa forma, estamos no cerne do próprio conceito do Estado de Direito. (PEDRON E NUNES, 2020), então esse princípio rege inclusive os atos do Estado diante da população, abrangendo os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário

O princípio da impessoalidade encontra-se de forma expressa na Constituição Federal, determinando como deve ser a atuação dos agentes públicos diante da população, o princípio da impessoalidade pode ser observado sob duas análises, primeira o ato praticado deve se revestir de interesse público e segunda a finalidade pública e a vedação de autopromoção dos atos pelos agentes públicos, proporcionando uma atuação livre e sem parcialidade por parte da Administração Pública com os administrados para o atingimento do interesse público e evitando o favorecimento de algumas pessoas em detrimento de outras. (ALMEIDA, 2020).

Observa-se a obrigatoriedade do funcionário ou agente público em efetuar o atendimento integral de forma igualitária a todos, assim como o cidadão também possui o direito de ser atendido ou abordado sem nenhum preconceito a qualquer característica que possua, seja esta de gênero.

O princípio da moralidade exige honestidade, lealdade, boa-fé de conduta no exercício da função administrativa, ou seja, a atuação não corrupta dos gestores públicos, ao tratar com a coisa de titularidade do Estado. Esta norma estabelece a obrigatoriedade de observância a padrões éticos de conduta, para que se assegure o exercício da função pública de forma a atender às necessidades coletivas. (CARVALHO, 2016, p. 67).

O princípio da moralidade deve estar presente em toda a administração pública, seus agentes, no Estado e na sociedade, buscando atingir um Estado com maior integridade, onde as pessoas buscam o benefício conjunto ao invés de focar apenas em seus objetivos pessoais, de forma a prejudicar outros.

O princípio da moralidade foi criado na França por Maurice Hauriou no, verificou-se o desvio de poder com a finalidade de possibilitar que o Conselho de Estado realizasse o controle dos atos administrativos discricionários, esse princípio possui a importância relativa a boa-fé, quer seja como forma de auferir a probidade administrativa e limitar eventuais abusos dos agentes públicos. (SÁ, 2020).

Então o princípio da moralidade possui o intuito de proporcionar maior lisura aos atos praticados pelo Estado, seus órgãos, autarquias e os agentes públicos para que ocorra a efetividade desses atos para satisfazer as necessidades e demandas coletivas, construindo uma sociedade saudável para todos.

O princípio da publicidade trata-se de premissa que proíbe a edição de atos secretos pelo poder público, definindo a ideia de que a Administração deve atuar de forma plena e

transparente. A administração não age em nome próprio e por isso nada mais justo que o maior interessado, o cidadão, tenha acesso ao que acontece com seus direitos. (CARVALHO, 2016, p. 68),

Então ao exercer a função ligada de forma direta ou indireta a administração pública, deve-se seguir o princípio da moralidade, de forma íntegra e honesta, evitando qualquer tipo de desvio de valores, seja através de corrupção ativa ou passiva, sempre visando atingir o benefício coletivo, com isso deve ser realizado de forma transparente qualquer ato da administração pública que seja editado para que a informação chegue à população.

O princípio constitucional da eficiência representa a exigência à Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de atuar da melhor forma possível com os recursos e métodos de trabalho disponíveis, com vistas a atingir o maior número de resultados, na satisfação das necessidades da sociedade. (GAMA, 2020).

Este princípio se tornou expresso com o advento da EC 19/98, o princípio da Eficiência é produzir bem, com qualidade e com menos gastos, uma atuação eficiente da atividade administrativa é aquela realizada com presteza e, acima de tudo, um bom desempenho, objetivando o melhor resultado possível (CARVALHO, 2016, p.70 e 71).

O princípio da eficiência deve ser relacionado para compreender a realização do exercício da função pública, esta deve ocorrer da melhor forma possível, mantendo os recursos limitados, tanto financeiros, como também humanos, atingindo assim o melhor resultado possível.

A razoabilidade e a proporcionalidade apresentam-se como princípios infraconstitucionais, estando intrinsecamente ligados, pois o princípio da razoabilidade está ligado com o bom senso dos agentes administração pública, enquanto a proporcionalidade apresenta-se como um aspecto da razoabilidade, previsto no art. 2º, parágrafo único, VI, da Lei nº 9.784/99, vedando a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, estando entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela pretende alcançar. (HIGA, 2018, p. 72 e 73).

Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade são de importância relevante na Administração Pública, trabalhando estes em conjunto com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência para atingir os objetivos da administração pública, visando garantir os direitos sociais, mas da forma mais adequada possível e respeitando os direitos individuais de cada cidadão, por exemplo, mesmo que os agentes da polícia militar necessitem realizar abordagens e utilizem do poder de polícia para

deter indivíduos que estejam transgredindo a legislação penal, estes não devem infringir na medida do possível o direito a integridade dos indivíduos detidos.

3 FUNÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PAD – PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Diante dos princípios da Administração Pública necessita-se compreender qual a função desta na sociedade, visando convergir seu objetivo principal, logo, a Administração Pública possui a função de administrar recursos voltados para atender ao bem comum da população, sem ocorrer qualquer diferenciação ou preferências entre os indivíduos e atentando ao fato do dinamismo social, logo a legislação em vigor possui certa dificuldade em acompanhar as demandas sociais, pois para alterar-se o direito positivo existe um processo burocrático prévio.

A atividade de administrar é definida por Moreira Neto (2014, p. 190),

“Administrar é atividade pela qual pessoas gerem recursos com o objetivo de satisfazer determinados interesses. São, portanto, cinco elementos articulados neste conceito de administração: atividades, pessoas, recursos, objetivos e interesses.” [...] A partir dessas qualificações, sintetiza-se o conceito de administração pública como as atividades preponderantemente executórias, definidas por lei como funções do Estado, gerindo recursos para a realização de objetivos voltados à satisfação de interesses especificamente definidos como públicos.

Constata-se que a Administração Pública possui cinco recursos a serem gerenciados, sendo estes, atividades, pessoas, recursos, objetivos e interesses, enquanto devem estar as atividades previstas no direito positivo, onde estas devem sanar os interesses coletivos presentes na sociedade.

Os poderes relativos à Administração Pública são essenciais, pois sem eles não seria possível sobrepor a vontade da lei à vontade individual, sem eles também não seria possível fazer prevalecer o interesse público ao interesse privado, onde o exercício dos poderes pela Administração torna-se um “poder-dever” que busca garantir o benefício coletivo. (HIGA 2018, p. 80),

Desta forma, a Administração Pública e seus agentes possuem o poder-dever de zelar sobre o bem-estar social durante o exercício de suas atividades, visando zelar aos princípios da Administração Pública, podendo inclusive denunciar a atos controversas a estes, como também iniciar processos administrativos de investigação ou sanção diante dos próprios agentes do poder público.

A função discricionária ou “poder” discricionário pela qual a Administração exerce uma delegação legal para integrar o motivo e o objeto de sua atuação, onde é informada a função

hierárquica pela qual as entidades, órgãos e agentes são escalonados numa relação de subordinação e de crescente responsabilidade, enquanto o princípio disciplinar informa a função disciplinar, por onde é exercido o controle do desempenho das funções executivas, desde a fiscalização até a imposição de sanções; e o princípio da executoriedade informa a função executória no emprego do qual a Administração, sempre que não encontre obstáculo na própria ordem jurídica positiva, poderá esgotar os efeitos de seus atos, não necessitando recorrer ao Poder Judiciário, (MOREIRA NETO, 2014).

Verifica-se os “poderes” da Administração Pública, sua extensão, responsabilidade, competência e autoridade, frisando a existência de autonomia na esfera administrativa para decidir sobre transgressões de funcionários públicos, sendo um formato extremamente importante para reduzir a burocracia dos atos da Administração Pública, garantindo maior assertividade para otimizar o gerenciamento dos interesses sociais.

O art. 37 da Constituição Federal de 1988 explano sobre a Administração direta e a Administração indireta, definindo a primeira como sendo composta por entidades que possuem personalidade jurídica e integrantes dos três poderes, que possuem competências específicas, enquanto a Administração indireta é composta, exclusivamente, por pessoas administrativas e é constituída por entidades de Direito Público e Privado.

Conforme Higa (2018, p. 89) apresenta a organização administrativa,

A organização administrativa refere-se ao estudo da estrutura interna da Administração Pública, os órgãos e as pessoas jurídicas que a compõe. No estudo da organização administrativa, temos os fenômenos da concentração e da desconcentração, que estão ligados à ideia de “órgão público”, que representa um núcleo de competências estatais sem personalidade jurídica própria.

Buscando garantir uma maior efetividade quanto ao atendimento das necessidades sociais, a Administração Pública divide-se entre a administração indireta e a administração direta, buscando assim aumentar seu alcance à toda a população, sendo as autarquias um exemplo de administração indireta.

Conforme o doutrinador Alves (2021, p. 9),

As autarquias podem ser definidas da seguinte forma “É uma pessoa jurídica de direito público, dotada de capital exclusivamente público com capacidade administrativa e criada para a prestação de serviço público (não tem capacidade política, não pode editar leis), tendo características de autoadministração, capacidade financeira, e possui patrimônio próprio.

Constata-se como ponto importante a autonomia da administração indireta realizada pelas autarquias, pois esta desburocratização auxilia no atendimento em tempo hábil à

população, principalmente nos locais afastados dos grandes centros urbanos, onde a população geralmente possui certa carência e urgência em suas demandas.

O poder hierárquico é atribuído a autoridade administrativa para apurar e punir faltas de subordinados, previsto no art. 143 do estatuto dos servidores públicos civis da União – Lei n. 8.112/90, o qual apresenta que a autoridade administrativa ao ter ciência da irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata.

Segundo Higa (2018, p. 80) apresenta o conceito de poder hierárquico,

O poder hierárquico é decorrente da própria estrutura hierárquica da Administração Pública. A existência de hierarquia nas relações entre os órgãos e nas relações funcionais entre os servidores, faz com que haja o exercício desse poder. [...] Ele abrange condutas como dar ordens ou instruções, exercer o controle sobre atividades, rever atos dos subordinados, avocar e delegar competências, dentre outras, conforme veremos adiante.

Então essa autonomia dada a autoridade administrativa é conhecida como poder, existindo alguns poderes competentes à essa esfera como o poder de polícia, hierárquico, disciplinar e regulamentar, sendo obrigado o agente do Estado delatar qualquer atividade que seja contrária aos princípios da administração pública ou ao bem-estar social.

De acordo com Pietro (2018, p. 879), explana sobre o sistema hierárquico da administração pública.

o sistema hierárquico, em que o poder disciplinar é exercido exclusivamente pelo superior hierárquico; ele apura a falta e aplica a pena; é o sistema que se usa às vezes para a apuração de faltas leves ou para a aplicação do princípio da verdade sabida; o sistema de jurisdição completa, no qual a falta e a pena são estritamente determinadas em lei e a decisão cabe a um órgão de jurisdição que funciona segundo regras de procedimento jurisdicional; este sistema não existe no direito brasileiro; sistema misto ou de jurisdicionalização moderada, em que intervêm determinados órgãos, com função geralmente opinativa, sendo a pena aplicada pelo superior hierárquico; além disso, mantém-se certo grau de discricionariedade na verificação dos fatos e na escolha da pena aplicável; é o sistema adotado no Brasil relativamente aos processos administrativos disciplinares.

O poder disciplinar pertence diretamente ao superior hierárquico dentro da administração pública, responsável este por apurar a transgressão e aplicar a penalidade, contudo no Brasil é obrigatória a concessão do direito a ampla-defesa do acusado, buscando evitar perseguições diretas de seu superior.

3.1 DIFERENCIAÇÃO ENTRE SERVIDOR PÚBLICO EM COMISSÃO E ESTATUTÁRIO

A administração pública possui agentes que representam as instituições do Estado e seguem os princípios constitucionais e infraconstitucionais para buscar atingir os objetivos sociais e podem ser divididos em agentes políticos e agentes administrativos, inclusive em caso de cargos sem remuneração.

O art. 8º da Lei n. 8.112/90 faz referência a sete formas de provimento a nomeação em cargo na administração pública, sendo eles, promoção, readaptação, reversão, aproveitamento, reintegração, recondução a serem utilizados conforme a situação do indivíduo. (MAZZA, 2013, p. 421).

Existem então divergências quanto a investidura em cargo público e o regime dos agentes da administração pública direta e indireta, podendo ser estes servidores públicos estatutários, os empregados públicos da administração sujeitos ao regime celetista e os agentes temporários conforme previsto no art. 37, inciso IX da Constituição Federal de 1988.

Os agentes administrativos são os servidores públicos, em geral, que podem ser civis ou militares, bem como temporários, estando entre eles os servidores público (titulares de cargo e submetidos ao regime estatutário, agentes de administração direta e submetidos a concurso) , os empregado públicos (sujeitos ao regime celetista, agentes da administração pública, sociedades de economia mista e fundações privadas) e os agentes temporários (tempo determinado, dispensa de concurso público e possuem alguns direitos sociais). (ALVES, 2021, p. 34).

Existem requisitos básicos para investidura em cargo público, sendo estes a nacionalidade brasileira, o gozo dos direitos políticos, a quitação com as obrigações militares e eleitorais, o nível de escolaridade exigido para o exercício do cargo, a idade mínima de 18 anos, aptidão física e mental, o servidor público, de acordo com o art. 2º da Lei n. 8.112/90, é a pessoa legalmente investida em cargo público, o ordenamento jurídico exige que seja praticado um ato administrativo constitutivo para promover o ingresso no cargo. Existem diversos tipos de provimento quanto à durabilidade e podendo o provimento pode ser de caráter efetivo, quando relacionado a cargo público permanente, que garanta estabilidade ou vitaliciedade ao seu titular ou em comissão, quando promova o ingresso em cargo público destituído de estabilidade, podendo o servidor ser exonerado ad nutum. (MAZZA, 2013, p. 420).

Existe a demanda quanto a diferenciar o servidor público efetivo e o comissionado, devido as divergências quanto ao enfiletamento de um PAD – Processo Administrativo Disciplinar, pois ocorrem diferenças como a estabilidade e a vitaliciedade, devendo-se observar também o pré-requisitos para ocupar cargo público.

3.2 PAD - PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR COMO FORMA DE REPARAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O PAD – Processo Administrativo Disciplinar é utilizado para apurar qualquer transgressão realizada da Administração pública que não seja considerada leve e seu objetivo é a manutenção do princípio da hierarquia da aplicação da pena legalmente cominada, caso seja confirmada a transgressão e após a ampla-defesa do acusado.

De acordo com Higa (2018, p. 128),

Segundo questão tratada no processo administrativo diz respeito a algo que envolve à Administração Pública de um lado, e de outro o administrado ou o servidor. É importante salientar que a doutrina dispõe que diferentemente do ocorre no processo judicial, no processo administrativo não há “partes”, mas sim “interessados”, e entre estes está à própria Administração.

O PAD – Processo Administrativo Disciplinar possui o intuito de apurar determinada situação para chegar a um resultado satisfatório quanto a realização de transgressão inerente aos princípios da administração pública, visando manter intactos os interesses sociais e individuais da população e divergindo do processo judicial quanto a denominação dos envolvidos, pois não existe uma lide processual no PAD.

Conforme Espinosa e Soares (2010, p. 11), existe semelhança entre o processo administrativo e o judicial.

Conceitualmente, o processo administrativo em nada difere do processo judicial, apresentando também duas dimensões básicas, a relação jurídica processual, que se forma entre Administração e administrado, estabelecendo o vínculo jurídico entre os sujeitos do processo, e o aspecto formal, o chamado procedimento, ou seja, a seqüência ordenada de atos que permite que o Estado atinja seus fins, concretizando a vontade da lei. [...] Segundo o entendimento doutrinário, a sindicância é um procedimento informal, mais simples e célere, destinado à apuração de fatos e à reunião de elementos informativos sobre possíveis irregularidades, que possam configurar, ou não, ilícitos administrativos. Trata-se, no mais das vezes, de peça antecedente ao futuro processo disciplinar em sentido estrito, instaurada quando não houver a indicação precisa do fato delituoso ou de sua autoria.

Anterior a realização de PAD – Processo Administrativo Disciplinar é feita uma sindicância para apurar os fatos apresentados, sendo este um procedimento informal, onde é realizado um diálogo, sendo similar ao inquérito policial utilizado do direito penal para levantamento e confirmação de informações.

O processo administrativo disciplinar é obrigatório, de acordo com o artigo 41 da Constituição, para a aplicação das penas que impliquem perda de cargo para o funcionário

estável. A Lei n o 8.112/90 exige a realização desse processo para a aplicação das penas de suspensão por mais de 30 dias, demissão, cassação de aposentadoria e disponibilidade, e destituição de cargo em comissão (art. 146); o artigo 100 do Decreto-lei nº 200, de 25-2-67. (PIETRO, 2018, p. 879),

Verifica-se então a existência da repressão disciplinar de forma direta na hierarquia da administração pública para o controle interno, como também a obrigatoriedade do Processo Administrativo Disciplinar par avaliação de transgressão realizada por colaborador da administração pública, como forma de correção após a efetivação de ato ocorrido fora dos princípios.

Em contrapartida Higa (2018, p. 136) contextualiza sobre o funcionamento do PAD – Processo Administrativo Disciplinar.

Esse processo é conduzido por comissão (disciplinar ou processante), com entendimento jurisprudencial que deva ser composta por servidores estáveis, objetivando trazer imparcialidade para o processo. Essa comissão tem como função apurar os fatos delituoso praticados pelo denunciado, podendo sugerir absolvição ou a condenação, de acordo com o que ficar apurado nos autos.

O PAD – Processo Administrativo Disciplinar ordinário possui como principais etapas a portaria de designação, a ata de instalação, designação do secretário, realização de notificação prévia do investigado e de seu chefe, efetuar a intimação ao particular e a oitiva das testemunhas com interrogatório, como também a solicitação de documentação para apuração, posteriormente é feito o termo de indicação e finalmente o relatório final com o parecer da procuradoria para julgamento. (UNIFESP, 2016).

Observa-se a existência de um devido processo legal mesmo na esfera administrativas, buscando garantir os direitos do agente da administração pública que esteja sendo acusado de quaisquer transgressões, mantendo assim a imparcialidade ao escolher uma comissão alheia ao dia-a-dia deste, como também seguindo os princípios da pluralidade de instâncias e do contraditório e da ampla defesa.

Para Pietro (2018, p. 881), após a defesa ainda é realizado o seguinte processo,

Terminada a defesa, a comissão apresenta o seu relatório, no qual deve concluir com proposta de absolvição ou de aplicação de determinada penalidade, indicando as provas em que baseia a sua conclusão. A fase final é a de decisão, em que a autoridade poderá acolher a sugestão da comissão, hipótese em que o relatório corresponderá à motivação; se não aceitar a sugestão, terá que motivar adequadamente a sua decisão, apontando os elementos do processo em que se baseia.

Observa-se então como ocorre o Processo Administrativo Disciplinar, iniciando através de comissões processantes com o objetivo de atingir a imparcialidade mediante a avaliação de conduta irregular, sendo garantido o contraditório e a ampla defesa para o acusado até que seja avaliado o processo e atinja-se a decisão quanto a conduta realizada.

Para garantir o cumprimento da legislação e dos direitos dos indivíduos envolvidos, da administração pública e da sociedade deve-se seguir o devido processo legal previsto na legislação vigente, sendo este composto pela portaria de designação, ata de instalação, notificação prévia ao investigado e a seu chefe, intimação e notificação, oitiva da testemunha, a interrogatória, o termo de indicação e o relatório final do parecer da Procuradoria.

Segundo Espinosa e Soares (2010, p. 16) corrobora sobre a questão do direito de punir do Estado.

Na realidade, o exercício do *ius puniendi* estatal deve perseguir dois objetivos distintos, mas que em nenhum momento são conflitantes, quais sejam, a necessidade de eficiência e celeridade da repressão disciplinar, com vistas ao bom funcionamento da máquina administrativa, e a necessidade de assegurar a observância das garantias constitucionais dos servidores acusados, evitando-se o arbítrio das autoridades administrativas.

Então apenas da sua função inicial de garantir o exercício do Poder disciplinar e hierárquico, o PAD – Processo Administrativo Disciplinar deve buscar constantemente manter o bom funcionamento da administração pública, evitando as práticas de injustiças sobre os agentes públicos e proporcionando um processo com o mínimo de burocracia possível, mas observando o devido processo legal.

4 OS BENEFÍCIOS MEDIANTE A REALIZAÇÃO DE CONTROLE INTERNO EFETUADO DE FORMA PREVENTIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle interno é um processo de acompanhamento contínuo onde são verificados os parâmetros definidos para a instituição, exemplificando através do controle patrimonial, acompanhamento de custos, prestação de contas, análise de planejamento e correção contínua de possíveis divergências orçamentárias.

Conforme Corbari (2012, p. 67) o controle é essencial pois,

Toda empresa, seja ela pública ou privada, necessita de controles internos para salvaguardar os seus ativos físicos e financeiros. As empresas necessitam de controles de estoques, almoxarifado, bens imobilizados, fluxos de caixa, fluxos de operações e outros controles necessários à conclusão dos negócios, minimizando as perdas operacionais ao mesmo que buscam maximizar os resultados.

O controle é uma ferramenta ímpar para a gestão administrativa, seja ela privada ou pública, pois este consegue otimizar os resultados relativos obtenção de receitas, o patrimônio, aos recursos financeiros e ao aproveitamento dos recursos humanos da organização pública.

Segundo Silva (2002, p. 2), “A teoria do controle é formulada na matemática e trata dos princípios básicos sob os quais são analisados e elaborados os sistemas de controle. Controlar um objeto significa influenciar seu comportamento de modo a obter um resultado desejado.”

Controlar significa fiscalizar pessoas, físicas e jurídicas, evitando que a objetivada entidade se desvie das finalidades para as quais foi instituída na sociedade. E o adjetivo “interno” quer dizer que, na Administração Pública, o controle será exercido por servidores da própria entidade auditada, conforme as normas, regulamentos e procedimentos por ela própria determinada, em consonância, óbvio, com os preceitos gerais da Constituição e das leis que regem o setor público. Na verdade, o controle interno, em essência, deve ser realizado por todo servidor público, em especial os que ocupam postos de chefia. Já, o instituído sistema de controle interno checa, de forma articulada, a eficiência de todos aqueles controles setoriais, sob estruturação apresentada em lei local. Então, controle interno não é a mesma coisa que sistema de controle interno. (NOVO, 2019).

Para compreender como o funcionamento de determinado departamento, instituição privada ou pública ocorre, deve-se efetuar um controle exato das ocorrências financeiras diárias para acompanhamento e análise do planejamento mensal para correção e enquadramento na legislação orçamentária vigente, facilitando assim a administração do gestor público para prestação de contas e na análise da sociedade de forma tempestiva dessas informações.

O controle interno é um processo influenciado pelo conselho de administração, sendo concebido para garantir a realização dos objetivos, operações relatórios e conformidades de uma organização. Os objetivos do controle interno são atingir a confiabilidade, integridade e pontualidade das informações, estar em conformidade com políticas procedimentos, planos regulamentos e controles, salvaguardas ativos e pessoas, utilizar de forma eficaz e eficiente os recursos disponíveis e realizar os objetivos e metas estabelecidos. (ANDRADE, 2020, p. 10).

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 70 apresenta o sistema de controle interno de cada poder e suas atribuições, como a fiscalização contábil, financeira, orçamentária,

operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta que devem ser controlados pelo controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Desta forma, o controle interno tem como objetivo principal proporcionar a confiabilidade das informações financeiras em tempo hábil para análise e correção, divergindo do modelo de gestão orçamentária prevista na legislação orçamentária que funciona como uma prestação de contas posterior para ser realizada auditoria sobre as situações ocorridas durante o ano.

A missão do controle interno é a de fornecer aos gestores, de todos os níveis, informações para a tomada de decisão, relatos que venham auxiliar o controle dos processos, com o objetivo de alcançar as metas estabelecidas e resguardar os interesses da organização, colaborando na definição de suas responsabilidades, fornecendo análises, apreciações, recomendações, pareceres e acima de tudo, informações relativas às atividades examinadas, propiciando, assim, um controle efetivo a um custo razoável. (NOVO, 2019).

Para que seja realizada a tomada de decisão na administração pública, o gestor público precisa de informações de qualidade, confiáveis e principalmente tempestivas para compreender qual deverá ser a atitude em determinada situação, como também compreender como encontra-se o orçamento no momento.

Segundo Silva (2002, p. 13) o administrador principal é obrigado a delegar suas funções através de assessorias,

Assim como o administrador principal de cada órgão ou entidade dispõe de unidades ou assessorias responsáveis pelas funções, por exemplo, de planejamento, administração, finanças, orçamento, execução de projetos, recursos humanos, suprimentos, entre outras, reputa-se como indispensável a designação formal de um agente como responsável pelos controles internos.

Então a administração pública, como qualquer organização possui uma estrutura complexa de pessoas envolvidas na gestão, existindo assessores especializados em cada área, assim como os ministérios na gestão do Poder Executivo, onde são designadas funções de forma específica.

Conforme Corbari (2012, p. 72),

Quanto à responsabilidade, esse autor afirma que quem deve zelar pelos ativos, pelo patrimônio e pela preservação contra erros e fraudes é a administração, mesmo que sejam delegadas responsabilidades aos gestores, sendo indispensável, para isso, a manutenção de um sistema de controle interno.

Então mesmo com uma estrutura administrativa complexa com cargos e assessorias com o objetivo de gerir os recursos públicos a responsabilidade em preservar estes continua do

Estado, onde precisa garantir que não seja realizada qualquer tipo de lesão ou fraude ao patrimônio da sociedade.

As atividades do controle interno somam-se às do controle externo exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, e às do controle social desempenhado pela cidadania, constituindo-se todos nos verdadeiros pilares de uma boa administração pública, no processo da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. (NOVO, 2019).

Verifica-se então que o controle interno deve ser utilizado como forma de prevenção na administração pública, mas deve ser utilizado em conjunto com o controle externo e a fiscalização social para atingir a excelência da gestão da administração pública, formando a base do controle de recursos públicos com excelência.

O artigo 74 da Constituição Federal de 1988 define que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União, apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O artigo 74 da Constituição Federal de 1988 em seu § 1º ainda indica que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária e em seu § 2º que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

A Lei Complementar nº 101/00, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceu que, a fiscalização do cumprimento dos seus dispositivos será exercida por: Poder Legislativo, Tribunal de Contas, Ministério Público e Sistema de Controle Interno de cada Poder. Nas organizações privadas, o controle vem a ser exercido e imposto por seus executivos e conselheiros, enquanto na Administração Pública a função controle é exercida em decorrência de exigências legais, o qual se tem um departamento específico para acompanhamento e para verificar os processos de aquisição de bens e serviços, estes mediados por organismos

específicos dentro de cada esfera administrativa das divisões político-administrativas nacionais. (NOVO, 2019).

Observa-se a importância do controle interno e do controle externo que será exercido pela administração pública através de órgãos como o TCE – Tribunal de Contas do Estado, TCU – Tribunal de Contas da União, MP – Ministério Público, Congresso Nacional, Assembleia Legislativa, Câmara Municipal e o sistema interno compete a cada Poder, no entanto, nos últimos anos verificamos casos contínuos de transgressões devendo ser intensificado o controle interno.

4.1 PREVENÇÃO DE PERDAS ATRAVÉS DO CONTROLE PREVENTIVO

A prevenção torna-se a melhor opção para preservar os recursos e o patrimônio público, devido a dificuldade em recuperar qualquer lesão que tenha sido feita diante destes, pois é realizado o PAD – Processo Administrativo Disciplinar e posteriormente acionado o indivíduo para que faça o ressarcimento dos recursos públicos, onde acaba não efetuando o estorno de qualquer valor ou quando tratamos de gastos desnecessários, o dinheiro já foi gasto.

Segundo Andrade (2020, p. 19) o princípio do senso comum quanto ao controle é apresentado.

Esse princípio institui a independência das funções de controle das demais funções operacionais, e segue o princípio do senso comum baseado na segregação para evitar oportunidades óbvias de fraude. Controles adicionais com base nas complexidades ou políticas de qualquer organização em particular.

Risco é a probabilidade de que um evento irá ocorrer tendo um impacto positivo ou negativo no cumprimento dos objetivos: Risco podem ser inerentes, Riscos podem advir de Erros ou Fraudes, Risco podem impactar níveis como: Estratégico, Financeiro ou Operacional, Controle é qualquer mecanismo de aumento da probabilidade de alcance dos objetivos estabelecidos por meio do gerenciamento de eventos: Preventivos ou Detectivos, Periódicos ou por eventos, Manuais ou Automáticos, Operacionais ou Financeiros, Mitigatórios ou Compensatórios. (NOVO, 2019).

Claramente existe o risco de ocorrerem erros ou dolo na administração pública, no entanto existem formas de reduzir os riscos através da realização de controles internos e externos que são baseados em conceitos administrativos, financeiros e contábeis, estes proporcionam um controle contínuo e preventivo.

Existe na atualidade a Lei nº 12.846/2013, conhecida como a lei anticorrupção que possui como intuito penalizar as transgressões dos agentes da administração pública e privada,

quanto a atos praticados para obter vantagem individual, devendo ocorrer auditoria interna com o objetivo de garantir a lisura deste mediante ao Estado.

A Lei nº 12.846/2013, apelidada de Lei Anticorrupção, trouxe importantes inovações sobre as sanções aplicáveis aos agentes privados que participem, como beneficiários, de desvios de atuação e de recursos públicos. Acompanhar e apurar a lisura dos atos administrativos, principalmente aqueles que importem despesa para o erário, é função precípua do controle interno da Administração Pública. É natural, portanto, que as novas atribuições relacionadas com a aplicação prática da Lei Anticorrupção recaiam sobre os servidores públicos responsáveis por tal atividade, uma vez que atos lesivos previstos no art. 5º da mencionada lei podem e devem ser todos objeto de auditoria interna. (NOVO, 2019).

Quando o ser humano interage no fator controlado, essa atividade torna-se mais complexa em função da imprevisibilidade, podendo existir os seguintes defeitos, fadiga mental ou física na atividade repetitiva, aptidão para a desorganização e tendência a fazer variar os resultados em proveito próprio que configuraria fraudes relativas a corrupção passiva ou ativa. (SILVA, 2002).

Mesmo com o desenvolvimento tecnológico recente ainda existe uma grande participação humana nas atividades da administração pública e conseqüentemente ainda ocorrem erros e dolos constantemente aos cofres públicos, sendo estes previstos nas relações humanas, agravando ainda mais a necessidade da intensificação do controle interno como forma de fiscalização.

O sistema de controle interno é baseado na exatidão e integridade dos registros contábeis, a prevenção e detecção de erros e fraudes, a proteção de ativos, a política de gestão e o estabelecimento oportuno de informações financeiras. (ANDRADE, 2020, p. 29).

Então Silva (2002, p. 8) explana sobre a fiscalização financeira,

A fiscalização financeira ocupa-se em verificar se a administração dos recursos financeiros está sendo realizada de acordo com as normas e princípios da administração pública, não só com relação a arrecadação, gerenciamento e aplicação dos recursos, como em relação a regularidade das renúncias de receitas e concessões de auxílios e subvenções. A Lei de Responsabilidade Fiscal veio conferir grande relevância ao acompanhamento e à fiscalização financeira, impondo severas penas aos administradores descuidados.

A fiscalização financeira ocorre de forma diversa da fiscalização contábil, devido ao regime utilizado para apuração e conferência das informações ocorridas, sendo a administração financeira uma forma de fiscalização imediata, podendo ocorrer inclusive antes de efetivação de qualquer transação, enquanto a contábil ocorre apenas após a finalização do exercício social.

De acordo com Lima (2012, p. 35) o controle interno possui como principais objetivos,

Os objetivos do controle interno promovem operações ordenadas, econômicas, eficientes, eficazes, produtos de qualidade e serviços em consonância com os objetivos da organização; salvaguadem recursos contra perdas provenientes de desperdício, abuso administrativo, desordem administrativa, erros e fraudes e outras irregularidades administrativas; tenham aderência às leis, regulamentações e diretrizes da administração superior; e desenvolvam e mantenham os dados financeiros e gerenciais confiáveis, revelando, razoavelmente, tais dados em relatórios oportunos.

Conforme apresentado os objetivos do controle interno estão de consonância com a necessidade de controles preventivos na administração pública, exemplificando através dos fatores que podem ser evitados através de sua utilização como o desperdício, abuso administrativo, desordem, erros e fraudes.

De acordo com Silva (2002, p. 15) o controle interno precisa de alguns cuidados para atingir a eficácia necessária,

Para o êxito do controle interno no setor governamental é necessário, ainda, superar as dificuldades apontadas e promover os ajustes necessários na estrutura, de modo a favorecer a conscientização e o comprometimento dos administradores públicos com o exercício efetivo da função de controle em suas áreas de competência, estabelecendo-se o elo de integração efetiva entre o órgão central de controle e o organismo público como um todo.

Devem se providenciados o projeto e processo organizacional para atingir a excelência quanto ao funcionamento do controle interno nas organizações, necessitando do comprometimento dos administradores e dos gestores públicos para facilitar que seja atingida a prevenção de qualquer desvio na administração pública.

4.2 DESBUROCRATIZAÇÃO

Atualmente existe uma necessidade de desburocratização dos processos em geral, sendo inclusos os processos administrativos e seus controles relativos à prestação de contas, tanto no controle interno como através dos controles de responsabilidade fiscal, desta forma, qualquer desvio é descoberto de forma imediata, facilitando o ressarcimento dos recursos públicos.

Segundo Lima (2012, p. 42) existe a necessidade quanto a realização de mudanças para alcançar a efetividade na gestão pública,

A Accountability requer mudanças nas prestações de contas, buscando a imediata disciplina às ações de gestão pública. Esta prestação de contas difere das anuais, nas quais apresentam-se balanços, demonstrações financeiras do orçamento e avaliação do cumprimento de normas relativas ao exercício financeiro. No caso em tela, os controles estão voltados para a missão, objetivos de programas e efetividade destes,

oferecendo a solução que a sociedade espera para resolver os problemas identificados e materializados nos orçamentos.

Houve mudança também no âmbito das tomadas e prestações de contas anuais. Com a aprovação da Instrução Normativa-TCU 84, de 22/4/2020, as unidades prestadoras de contas (UPC) mais relevantes em termos de materialidade (valores mais altos) no Balanço Geral da União terão suas contas anualmente auditadas para fins de julgamento, o que significará número menor de unidades jurisdicionadas que deverá formalizar processo de prestação de contas ao TCU para fins de julgamento. Essas unidades serão definidas pelo Tribunal em decisão normativa. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020).

Observa-se então uma tendência em enxugar os cargos, processos, procedimentos e prazos de decisões quanto a análise e julgamento de prestações de contas anuais dos órgãos públicos, exemplificando através da normativa promulgada pelo TCU – Tribunal de Contas da União que reduz o número de unidades jurisdicionais.

A desburocratização tem como principal finalidade melhorar a qualidade dos serviços prestados à população, agregando a esses serviços celeridade e transparência. Para isso, requer a simplificação administrativa, que visa a reduzir formalidades e a agilizar os processos, geralmente com o auxílio das tecnologias de informação. (ROSÁRIO, 2020).

As controladorias governamentais devem ser estruturadas para cumprir essa finalidade: garantir a gestão eficiente, eficaz e regular dos recursos públicos. Assim, por exemplo, uma controladoria que avalia os objetivos dos programas de governo e monitora sua execução, visando garantir o uso racional e legal desses recursos, cumpre adequadamente sua missão constitucional. Por outro lado, uma outra controladoria que atua na formalização ou montagem de processos administrativos, para fins de prestação de contas, não atende ao preceito constitucional, pois deixa de contribuir para a melhoria dos resultados da gestão. (NOVO, 2019).

A desburocratização é necessária, no entanto não se deve desconstruir o organograma e as funções públicas, estas devem estar em paralelo com o devido processo administrativo, visando garantir os direitos do interessados e também dos agentes da gestão pública que precisam de uma estrutura humana adequada para atender a necessidade da população quanto a atendimento, processamento de informações, baixas, alimentação dos sistemas de informações e arquivo para posteriormente fazer a prestação de contas.

4.3 ESTRUTURA ATUAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NO ESTADO DO TOCANTINS

O controle interno é definido por legislação estadual, no Estado do Tocantins a Lei nº 2.735 de 2013 dispõe sobre o Controle Interno do Poder Executivo Estadual e a Controladoria-Geral do Estado, e adota outras providências em 14 artigos que tratam sobre a organização do controle interno.

Conforme Silva (2002, p. 10) apresenta sobre a Constituição Estadual de 1989 e o controle interno,

A Constituição Estadual de 1989 estabelece que o controle interno terá um órgão de contabilidade e auditoria-geral, com delegações junto às unidades administrativas dos três poderes, com competência e quadro de pessoal definidos em lei, reforçando assim a posição da CAGE como órgão central do sistema.

O Estado do Tocantins teve definido em sua Constituição Estadual em 1989 quanto ao controle interno e como seria sua estrutura, sendo destrinchado posteriormente através de legislação estadual em conjunto com a CAGE – Contadoria e Auditoria-Geral do Estado do Tocantins mediante aos três poderes.

Para Rosário (2020, p. 14) apresenta a localização do controle interno na legislação atualmente,

O controle interno é, e não poderia ser diferente, circunscrito às fronteiras de atuação definidas em lei, que ditam em que casos e sobre quais instituições pode atuar. É restrito às burocracias do Estado, que por vezes podem comprometer a celeridade dos processos. E é, no caso brasileiro, desafiado por um número de municípios duas vezes maior do que o número de auditores; e um número ainda maior de políticas e processos a serem monitorados.

Em seu artigo 2º apresenta o controle interno do Poder Executivo, acompanhando a atuação dos gestores públicos estaduais, mediante auditoria, inspeção, fiscalização e avaliação de resultados, tem por finalidade verificar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado, legalidade, eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, a correta aplicação dos recursos entregues às entidades públicas ou privadas e controlar as operações de crédito e as correspondentes garantias, os direitos e as obrigações do Estado, apoiar o órgão estadual de controle externo no exercício de suas atribuições institucionais.

Enquanto no art. 3º encontra-se as competências da Controladoria Geral do Estado assistir direta e imediatamente ao Chefe do Poder Executivo em assuntos e providências pertinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, às atividades de ouvidoria e à transparência da gestão, fiscalizar a execução dos programas de governo, inclusive as ações, descentralizadas, avaliando objetivos, metas e qualidade do gerenciamento, avaliar a execução dos orçamentos do Estado e o cumprimento dos objetivos e

das metas estabelecidos no plano plurianual, acompanhar o controle das operações de crédito, as correspondentes garantias, os direitos e as obrigações do Estado, solicitar informações gerenciais sobre a situação físico-financeira dos projetos e das atividades previstos nos orçamentos do Estado, da gestão dos recursos públicos, dos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal, administrativo, operacional e de acesso à informação, verificar a legalidade dos atos e fatos concernentes à utilização de recursos públicos, recomendando as providências de saneamento necessárias, fiscalizar o cumprimento das normas sobre responsabilidade fiscal, acompanhar e fiscalizar o fechamento das contas dos órgãos e entidades do Poder Executivo.

Sendo também de sua responsabilidade realizar inspeções nos órgãos e entidades do Poder Executivo, em instituições públicas ou privadas que utilizem recursos estaduais, avocar procedimentos em curso na Administração Pública Estadual, para exame da regularidade, propondo providências saneadoras, emitir, previamente, relatório, parecer ou certificado de auditoria sobre a prestação de contas anual do Chefe do Poder Executivo, as contas anuais dos gestores das unidades orçamentárias do Poder Executivo.

Como também estabelecer os procedimentos e as metodologias destinados à execução das atividades do controle interno e de ouvidoria do Poder Executivo, exercer a supervisão técnica das ouvidorias setoriais dos órgãos e entidades do Poder Executivo, prestando, como órgão central, a orientação técnica e normativa necessária, acompanhar a formulação e a execução, do planejamento estratégico estadual, social, dos planos estaduais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos, acompanhar a atuação dos arrecadadores de receitas, ordenadores de despesas ou de alguém por estes, e dos que administrem ou detenham bens ou valores pertencentes ou confiados à guarda da Fazenda Pública do Estado, adotar, pelos meios internos e externos previstos na legislação, as providências necessárias à apuração de responsabilidades e à punição dos responsáveis, analisar, quanto aos aspectos legais e formais, os procedimentos de tomada e prestação de contas, contratos, adiantamentos, convênios, acordos e ajustes, requisitar a entidades e órgãos públicos as informações e os documentos necessários às atividades de ouvidoria, expedir normas complementares compatíveis com os serviços próprios do órgão.

No Art. 7º desta mesma legislação fica definido que a documentação comprobatória da execução orçamentária, financeira e patrimonial das unidades da Administração Estadual permanece na respectiva unidade, à disposição dos controles interno e externo, nas condições e nos prazos estabelecidos.

Posteriormente no Art. 8º aos órgãos e entidades de outras esferas de governo, bem assim às entidades privadas que executem obras, serviços ou projetos com recursos do Estado, indicar a origem deles, ao agente público guardar sigilo sobre as informações a que tiver acesso no exercício de suas atribuições.

No art. 11º. São extintos os cargos de provimento em comissão na atual estrutura operacional dos Núcleos Setoriais de Controle Interno das diversas unidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo.

Nessa visão, o controle interno tem por objetivo a execução segura da atuação administrativa, pautada em princípios e regras técnicas e de direito, com vistas à realização precípua do interesse público, uma vez que recai sobre todos os atos e procedimentos administrativos do ente controlado. (LIMA, 2012).

Para que o controle interno alcance êxito ficou constatado que é preciso superar as dificuldades na sua implantação, de forma a favorecer a conscientização dos administradores públicos das vantagens de um sistema usado de forma correta, para o bom andamento da instituição. (NOVO, 2019).

Então o controle interno trabalha para que a administração pública flua de forma saudável e contínua, sem nenhum desvio patrimonial ou processo administrativo, fazendo com que a Administração Pública tenha maior eficiência e que os entes públicos funcionem em todas suas esferas.

Segundo Lima (2012, p. 42 e 43),

uma pesquisa realizada pelo instituto Transparency International, com sede em Berlim, fez um levantamento em 180 nações para compor uma nota média entre zero e dez, em que zero corresponde ao nível mais alto de percepção de corrupção e dez ao nível mais baixo. O Brasil ocupou a 72º lugar do ranking (3,5) empatado com a China. A Somália foi o último colocado e a Nova Zelândia ficou em primeiro lugar alcançando a média de 9,5. Na América Latina pode-se citar o Chile e o Uruguai como melhores avaliados, 7,0 e 6,7 respectivamente.

Apesar da utilização de todos os mecanismos apresentados o Brasil ainda possui uma alta percepção de corrupção no país, fazendo com que a população não tenha confiança nos demonstrativos apresentados, mesmo que estes estejam publicados pelo Estado em portais da transparência e possam ser verificados.

CONCLUSÃO

Conclui-se então ser de importância singular a realização do controle interno na administração pública, principalmente buscando utilizá-lo como uma ferramenta de prevenção

a possíveis lesões aos recursos e ao patrimônio público, otimizando assim a efetividades das legislações orçamentárias vigentes, pois estas fazem apuração e fiscalização apenas após a ocorrência dos fatos.

Verifica-se uma dificuldade em efetivar os devidos ressarcimentos aos cofres públicos após constatada subtração de recursos públicos, onde os gestores podem ter gastado de forma imprudente os recursos do Estado, praticado ato de corrupção ou até mesmo subtraído de forma ativa quaisquer valores ou imobilizados públicos.

Desta forma, a prevenção de perdas torna-se o melhor caminho para alcançar a excelência quanto a utilização dos recursos públicos, evitando assim o desvio destes para proporcionar vantagens individuais e o enriquecimento ilícito, sendo assim, o controle interno torna-se uma alternativa viável para solucionar estas contingências, evitando inclusive apurações de forma injusta através do PAD – Processo Administrativo Disciplinar.

Devido a burocracia envolvida no PAD – Processo Administrativo Disciplinar para preservar os direitos individuais dos interessados nesse procedimento, acaba tornando-se morosa a resolução dos casos de possíveis transgressões dos agentes públicos, municipais, estaduais, federais ou distritais, necessitando de uma avaliação quanto ao acompanhamento contínuo através de controle interno e auditoria externa para buscar desburocratizar a administração pública brasileira.

Então mesmo existindo os princípios da administração pública, o PPA – Plano Plurianual, a LDO – Leis de Diretrizes Orçamentárias e a LOA – Lei Orçamentária Anual, ainda existe a necessidade de efetivação de controle interno como forma de prevenção no Estado brasileiro e em todos os entes da federação, como também sendo um método para garantir a efetividade da utilização dos recursos disponíveis, pois o gestor pode ter utilizado os recursos públicos dentro do estipulado em seu orçamento, no entanto, sem atender as necessidades da população, ou seja, de forma ineficiente.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jaqueline Toledo de. **Princípio da impessoalidade da Administração Pública: disposições constitucionais, doutrinárias e jurisprudenciais**, 2020. Disponível: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/55179/principio-da-impessoalidade-da-administracao-pblica-disposies-constitucionais-doutrinrias-e-jurisprudenciais> . Acesso em: 05/06/2021 às 11:31.

ALVES, Felipe Dalenogare. **Direito administrativo**. 1 ed. São Paulo: Rideel, 2021.

ANDRADE, Alexandre Francisco de. **Controle interno**. Curitiba, Contentus: 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**, 3. Ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODVIM, 2016.

CORBARI, Ely Célia. **Controle interno e externo na administração pública**. Curitiba: Intersaberes, 2012.

ESPINOSA, Marcello. SOARES, Wilcinete Dias. **Poder disciplinar e processo administrativo**, 2010. Disponível: https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_processo_administrativo.pdf

GAMA, Eduardo Pereira Nogueira da. **O princípio constitucional da eficiência administrativa: a construção possível de seu conteúdo jurídico**, 2020. Disponível: <https://jus.com.br/artigos/78816/o-principio-constitucional-da-eficiencia-administrativa-a-construcao-possivel-de-seu-conteudo-juridico> . Acesso em: 05/06/2021 às 14:14.

HIGA, Alberto Shinji. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Rideel, 2018.

LIMA, Liliane Chaves Murta de. **Controle Interno na Administração Pública: O Controle Público na Administração como um Instrumento de Accountability**. Monografia (especialização) – Escola da AGU, da Advocacia-Geral da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), da Controladoria Geral da União e Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do Tribunal de Contas da União, Curso de Especialização Orçamento Público, 2012.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NOVO, Benigno Núñez Novo. **A importância do controle interno na Administração Pública**, 2019. Disponível: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/10996/A-importancia-do-controle-interno-na-Administracao-Publica> . Acesso em: 05/06/2021 às 14:29.

PEDRON, Flavio Quinaud. NUNES, Rafael Alves. **Princípio da legalidade limita poder estatal e protege os cidadãos**, 2020. Disponível: <https://www.conjur.com.br/2020-fev-21/opiniao-principio-legalidade-limita-poder-estatal-protege-cidadaos> . Acesso em: 05/06/2021 às 11:16.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. – 31ª ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ROSÁRIO, Wagner de Campos. *Et. Al.* Controle interno para a boa governança pública. **XXV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 24, 2020. Disponível:

https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64389/1/Wagner%20_de_%20Campos%20_Rosário.pdf . Acesso em: 13/06/2021 às 22:37.

SÁ, Acácia Regina Soares de. **A violação do princípio da moralidade como fundamento para condenação na ação de improbidade administrativa na Teoria dos Princípios de Humberto Ávila x Neoconstitucionalismo**, 2020. Disponível: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-violacao-do-principio-da-moralidade-como-fundamento-para-condenacao-na-acao-de-improbidade-administrativa-na-teoria-dos-principios-de-humberto-avila-x-neoconstitucionalismo/> . Acesso em: 05/06/2021 às 13:42

SILVA, Gabriel Kenne da. **O papel do controle interno na administração Pública**, 2002. Disponível: <https://seer.ufrgs.br/ConTexto/article/view/11555/6784> . Acesso em: 05/06/2021 às 15:10.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TCU aprova pacote de normas voltadas à racionalização e simplificação de procedimentos**, 2020. Disponível: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-aprova-pacote-de-normas-voltadas-a-racionalizacao-e-simplificacao-de-procedimentos.htm> . Acesso em: 13/06/2021 às 22:30.

UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo. **Processo Administrativo Disciplinas Ordinário**. Disponível: <https://www.unifesp.br/reitoria/cpp/sindicancia/95-processo-administrativo-disciplinar-ordinario> . Acesso em: 09/06/2021 às 17:36.