

O CASO DA IMPLANTAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

*Aldo Antonio dos Santos Junior*⁹

*Alexandre de Souza*¹⁰

*Jair Pereira*¹¹

*Ricardo Cardoso Feijó*¹²

*Ricardo Elói Espindola*¹³

RESUMO

O estudo tem por finalidade relatar as fases da implantação e ativação do controle interno na Polícia Militar do Estado de Santa Catarina. Caracterizada como sendo uma pesquisa do tipo observação direta, empregou-se o levantamento de dados de modo intensivo por intermédio da observação participante. O trabalho está compartimentado da seguinte maneira: (1) Modelos de administração pública, onde será tratada a administração patrimonialista, burocrática e gerencial. (2) Bases estruturantes do controle interno na Polícia Militar de Santa Catarina. (3) Relato do caso do processo de implantação do controle interno na PMSC. (4) O Sistema de Gestão de Processo Eletrônico do Governo do Estado de Santa Catarina e o Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal como instrumentos de operacionalização e flexibilização da gestão pública policial, especificamente no controle interno. (5) Método de pesquisa. (6) Discussão do caso, seguida da conclusão e referências. Como resultado, inferiu-se, com base no caso relatado, que a implantação de uma organização orientada para o controle interno gera inicialmente certo desconforto organizacional, uma vez que o

9 Mestre em Relações Econômicas e Sociais Internacionais – UMINHO. Cel PM Chefe do Controle Interno PMSC. E-mail: a2067@ibest.com.br .

10 Grad. Ciências da Computação – UFSC, Esp. Desenvolvimento de sistemas pela Internet – UNIVALI. Sócio prop. Neuron Consultoria. E-mail: Alexandre@neuronconsultoria.com.br .

11 Grad. Economia – UFSC. Subten da PMSC. Secretário do Controle interno PMSC. E-mail: 912363@pm.sc.gov.br .

12 Grad. Segurança pública – UNIVALI. Esp. Administração da Segurança Pública. Gestão de pessoas/Controle Interno PMSC. E-mail: rcfeljo@gamil.com .

13 Grad. Segurança pública – UNIVALI. Esp. Administração da Segurança Pública. Despesas e custeio/Controle Interno PMSC. E-mail: conindc@pm.sc.gov.br .

padrão burocrático ainda é muito forte na Polícia Militar. Diametralmente oposto, percebeu-se que as pessoas aderiram sem muita resistência à implantação do SGPE, primordialmente, e do SIGEF.

Palavras-chave: Gestão pública. Polícia Militar. Controle interno.

1 INTRODUÇÃO

A Polícia Militar de Santa Catarina, orientada para as atividades definidas na Constituição Federal, quais sejam, o exercício de Polícia Ostensiva e a preservação da Ordem Pública, inserida no contexto federativo, encontra-se subordinada diretamente ao Governador do Estado, possuindo atribuições diversas e sendo, desta maneira, vinculada à administração pública estadual.

As atribuições administrativas dos órgãos e entidades pertencentes à administração direta emanam das autoridades constituídas para alcançar os objetivos e as metas traçadas pelo governo, a fim de percutir o bem-estar social, fim do Estado.

A Constituição Federal determinou à administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a obediência irrestrita aos princípios administrativos, constituídos no art. 37, caput, onde se destaca o da eficiência, o qual está imbricado ao dever de prestar contas – *accountability* – político e administrativo na gestão dos bens e serviços praticados nos atos da sua vida pública.

Para inspecionar os atos dos gestores públicos, a Constituição Federal instituiu sistemas internos e externos de controle, para buscar alternativas de solução e favorecer o emprego racional do dinheiro público.

No presente artigo será discorrido sobre a arquitetura do controle interno na administração pública do Estado de Santa Catarina, suas bases estruturais e estruturantes e premissas para a construção de um sistema administrativo de controle interno, que está sendo implantado por meio de normas e ações instituídas pelo Governo do Estado e difundidas pela Secretaria de Estado da Fazenda.

Essa Secretaria foi definida como órgão central da estrutura, que, por sua vez, congrega a Diretoria de Auditoria Geral - DIAG e a Diretoria de Contabilidade Geral – DCOG, com suas respectivas gerências, como núcleos técnicos executivos do sistema.

A Polícia Militar encontra-se inserida neste sistema administrativo de controle interno, uma vez que faz parte da administração pública direta, como instituição pública militar estadual, subordinada ao órgão setorial da segurança pública.

A PMSC possui um fundo especial, designado de Fundo de Melhoria da Polícia Militar, o qual, nos termos do art. 14 da Lei n. 4320/64, constitui um agrupamento de

serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição, onde estão consignadas dotações próprias de receitas e despesas na Lei Orçamentária Anual.

Na instalação do controle interno na Polícia Militar serão apresentados os aspectos legais da sua implantação, as dificuldades encontradas que desencadearam a estrutura atualmente montada e as perspectivas de futuro dessa organização recém-criada, vinculada diretamente ao Gabinete do Comandante-Geral da PMSC.

2 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 O constructo de administração pública patrimonialista

À medida que a sociedade vai se desenvolvendo, novas perspectivas de aprimoramento das organizações são aderidas. Para tanto, são necessários novos enfoques, que venham atender às demandas no âmbito da natureza cultural e temporal de cada sociedade.

A história da República Federativa do Brasil, em meados da década de 90, está marcada pela elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que possibilitou um novo olhar acerca do patrimonialismo na Administração Pública vigente na época.

Sublinha o PDRAE (1995) que:

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada das *res principis*. Em conseqüência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável.

Com base na assertiva *ut supra*, evidencia-se que o projeto organizacional patrimonialista é corrompido por natureza e livre-arbítrio daqueles que detêm o poder, denegando o princípio finalístico do Estado.

Orientando-se na história, percebe-se que o patrimonialismo se desenvolveu no período feudal, naquelas sociedades pré-burocráticas.

Capitulando Campante (2003, p. 165), o patrimonialismo, patriarcalismo e personalismo são constructos correlatos. O patrimonialismo, forma de dominação baseada no poder pessoal da autoridade sacralizada, é por isso mesmo, personalista.

Propugna Weber (2004, p. 234) que a obediência na autoridade patriarcal se funda no julgamento a seguir:

[...] Um dos princípios estruturais [...] mais importante a estrutura patriarcal de dominação. Em sua essência, não se baseia no dever de servir a determinada *finalidade* objetiva e impessoal e na obediência a normas abstratas, senão precisamente no contrário: em relações de piedade rigorosamente pessoais. Seu germe encontra-se na autoridade do chefe da comunidade doméstica.

Estribada na tradição católica, existe uma submissão pessoal implícita e tácita àquele que possui o poder ilimitado e discricionário, desvinculado de normas estatuídas na legalidade abstrata.

A gênese do Brasil deu-se como Estado patrimonialista, pela orientação da administração portuguesa, onde vigiam o paternalismo e o nepotismo, que empregavam os inúteis letrados (MARTINS, 1997).

Assim permaneceu no período colonial, imperial e mesmo na República Velha (1889 a 1930).

Consolidando a fala anterior sublinha Zancanaro (1994) apud Gomes e Martins (2013, p. 32) que o *ethos* patrimonialista já estava presente mesmo antes de o Brasil existir. A sociedade quinhentista portuguesa já demonstrava a transformação de seus costumes: aversão ao trabalho, mania nobiliárquica, decadência da família, predação e rapinagem.

2.2 Administração pública burocrática

O arquétipo da administração burocrática surgiu na gestão populista da era Vargas, influenciado pelo modelo vigente na Europa, e essencialmente na Itália. Postula Drumonde Silveira (2012, p. 3) assevera que:

O modelo burocrático de administração pública no Brasil remonta aos anos de 1930 até a década de 1990. O marco inicial para institucionalização deste modelo é o governo de Getúlio Vargas, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1936, o qual representou a primeira reforma administrativa do estado brasileiro.

O Estado burocrático tinha por fito a prevenção e repressão da corrupção e do nepotismo patrimonialista, que, para tanto, orientava-se pelas ideias de especialização, carreira, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo e um conjunto de regras condicionantes.

As críticas ao modelo burocrático são muitas; dentre elas, a separação e o encapsulamento do Estado para com a sociedade, em razão de os funcionários se concentrarem no controle e na garantia do poder do Estado.

Os acessórios do modelo de administração pública burocrática poderiam ser caracterizados pelo controle efetivo dos abusos. As disfunções, por sua vez, seriam a ineficiência e a deficiência de se orientarem para o serviço dos cidadãos como clientes.

Segundo Pinto (2000), o rompimento com o modelo anterior – pós-Constituição de 1988 - denominou o caso brasileiro como ditatorial, conforme se pode verificar:

Contra a memória do período ditatorial, em 1988 surgia uma nova Constituição mais generosa em liberdades civis, em direitos dos cidadãos e em garantias sociais, cujo objetivo no médio prazo era consolidar a transição do Estado brasileiro, então ditatorial e intervencionista, rumo a um modelo de Estado Democrático de Direito.

O modelo burocrático, presente na Constituição brasileira de 1988, bem como em todo o sistema do direito administrativo brasileiro, é fundado no rigoroso formalismo e na presença constante de normas e rigidez de procedimentos, de influência lusitana.

O passado dos Estados Modernos bifurca-se em duas perspectivas: (1) sob a égide dos sistemas econômicos do liberalismo; e (2) do estado social, com influência direta sobre os respectivos paradigmas.

O Estado do regime do *welfare state* procurava compor e agradecer os cidadãos que participaram diretamente ou indiretamente da guerra, paternalizando todas as atividades que fossem possíveis.

Tratava-se de período no qual havia muita demanda de atuação estatal e, por conseguinte, de contratação de funcionários públicos para o desempenho de funções mais diferenciadas.

Com as duas guerras mundiais do século XX, o Estado orientou a fim de reerguer-se política, econômica e socialmente, momento crucial para a gênese do Estado Social.

Assevera Breus (2006, p. 30), acerca da questão, que:

Contudo, com o advento do que, após o primeiro quarto do século XX, foi denominado de Estado Social, as fronteiras da dicotomia público versus privado foram gradativamente se esmaecendo, porquanto, de um lado, ampliou-se sobremaneira a intervenção direta do Estado na esfera privada – mais especificamente, na economia - e, de outro, houve uma ampliação da intervenção legislativa nas relações entre os particulares, com o escopo de, visando à tutela das situações jurídicas em que a igualdade formal não se apresentava de modo suficiente para atender às demandas sociais, busca-se promover a igualdade substancial entre os indivíduos.

De acordo com Marshall (1967) *apud* Silva e Mattos (2009, p. 134), acerca do movimento econômico do *Welfare State*, também denominado “anos dourados” após a Segunda Guerra Mundial:

Durante os chamados Anos Dourados (1945-1973), a ação estatal nesses países permitiu a expansão e consolidação dos sistemas de proteção social denominados de *Welfare State*, através dos quais o Estado passava a redefinir um padrão de regulação das relações sociais e de trabalho, deixando de lado a ideia

antecessora de que o Estado deveria preocupar-se apenas com o amparo dos mais pobres, sem interferir na “vida normal da comunidade”.

O Estado do bem-estar social (*Welfare State*) possuía como atribuições principais educação, habitação, saúde, segurança, dentre outras funções. Com o aumento da complexidade, o Estado foi assumindo maiores deveres, com consequente crescimento do número de pessoas – funcionários públicos - que realizavam o trabalho.

2.3 Administração pública gerencial

Foi com o austríaco Ludwig von Mises (1881-1973) e Friedrich von Hayek, na Suíça, em 1947, que passou a predominar o neoliberalismo globalmente, bem como com a ascensão ao governo de Margareth Thatcher, na Inglaterra, em 1979, e de Ronald Reagan, nos EUA, em 1980 (MORAIS, 2001).

A perspectiva neoliberal foi predominando globalmente e, depois da queda do muro de Berlim e do Consenso de Washington em 1991, passou a prevalecer em vários países da Europa e das Américas.

A Administração pública gerencial ou gestão pública caracteriza como sendo o Estado uma grande empresa privada, possuindo uma clientela a servir com base na eficiência dos serviços, no planejamento e definição de ações, na avaliação de desempenho e no controle de resultados, suas principais características.

A gestão pública seria resultado dos avanços tecnológicos e da nova organização política e econômica mundial, para capacitar o Estado a competir com outros países.

A gestão pública gerencial surgiu pela superação do modelo burocrático, uma vez que não respondia às demandas societárias, e pelo emperramento da máquina estatal em razão da grande dinâmica mundial em prol de um mundo em vias de globalização, conforme explicitam Henrique e Ricci (2011, p. 1): “A promessa era obter resultados práticos e mensuráveis com a aplicação dos recursos públicos, flexibilizar a gestão de pessoas e diminuir o tamanho do Estado”.

Ainda de acordo com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, elaborado por Bresser Pereira, tem-se que o fundamento para a propositura do novo paradigma deu-se para combater a crise instaurada pelo modelo reducionista.

Postula o PDRAE (1995, p. 11), acerca da falência do modelo burocrático, que:

A crise do Estado define-se então (1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) [...] a superação da administração pública burocrática.

Propugna Matias-Pereira (2009) *apud* Drumond e Silveira (2012, p. 4) que:

O modelo de Administração Pública Gerencial foi introduzido no Brasil na década de 1990. No governo de Fernando Collor de Mello (1990-1991) decidiu-se pela proposta neoliberal de enfraquecimento do Estado, cargos da administração pública foram extintos, ocorreu a demissão de milhares de funcionários públicos, e buscou-se ampliar o controle sobre as empresas estatais por meio de auditorias e fiscalização interna.

O Estado matizado por uma administração gerencial tem como objetivo principal atender a duas exigências do mundo atual: (1) ajustar-se ao jugo dos modelos de atuação do Estado, que são realizados nos cenários de cada país e (2) acatar às imposições das democracias de massa atuais.

A administração gerencial se apoia na geração de maior autonomia política e administrativa, em estruturas organizacionais mais horizontalizadas - com poucos níveis hierárquicos, flexibilidade organizacional, controle de resultados; ao invés de controle sequencial de processos administrativos, emprego da confiança limitada, no lugar da desconfiança plena, com relação a funcionários e dirigentes e uma administração orientada para as demandas dos cidadãos e para resultados.

O modelo de gestão pública se assenta no diagnóstico - pesquisa que antecede a elaboração dos planos de governos em todos os níveis e setores da administração.

Segundo o plano estratégico constante da Agenda para o Desenvolvimento Social 2011/2014 (2011, p. 15) do Governo do Estado de Santa Catarina, em termos de orientação, tem-se:

No modelo de Gestão Aberta, o planejamento estratégico é peça fundamental e sua elaboração tem como condição indispensável a efetiva participação da sociedade. O modelo de gestão, por sua vez, deve ser orientado para executar o que foi planejado.

A filosofia, estratégias e táticas da administração pública gerencial são voltadas para as seguintes ações, segundo o PRDAE (1995):

O modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando, através da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público.

Para encerrar este bloco, viu-se um alinhamento entre a administração pública gerencial com a administração de empresas privadas, realizada a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, vigente até contemporaneamente.

Postula a Agenda para o Desenvolvimento Social 2011/2014 (2011, p. 15) do Governo do Estado de Santa Catarina:

O papel do Estado neste mundo em transformação contínua é fundamental como *agente estratégico conciliador de uma contradição entre a demanda de maior participação direta dos cidadãos e a necessidade de decisões centrais estratégicas e rápidas*. O crescimento das informações em rede, o aumento da transparência e a consequente diminuição da burocracia estatal, aumentam o controle social sobre o Estado, oferecendo uma grande oportunidade de maior descentralização dos circuitos decisórios e maior efetividade da ação governamental.

Por derradeiro, a contextualização histórica deixou transparente que, nos modelos anteriores na administração pública gerencial, inexistia uma preocupação com a qualidade e a racionalidade no serviço público, oriundo da administração privada. O controle interno veio para equacionar e manter um controle sobre as ações disfuncionais e corruptas que existem no âmbito da administração pública.

3 BASES ESTRUTURANTES DO CONTROLE INTERNO NA POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA

Na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, o controle na administração pública se tornou muito relevante, com o estabelecimento do princípio da eficiência, determinado pelo art. 37, caput, como segue:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e *eficiência* e, também, ao seguinte [...] (grifo nosso).

A criação do sistema de controle interno no art. 74 assevera:

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

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

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

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

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

§ 1º 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.

§ 2º 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 (grifo nosso).

No Estado de Santa Catarina, o sistema de controle interno está previsto na Constituição Estadual de 1989, em seu art. 58, cujo texto foi repetido na íntegra da Constituição Federal de 1988, como abaixo segue:

Art. 58. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos e entidades da administração pública, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo *sistema de controle interno* de cada Poder (grifo nosso).

Maximiniano (2000) diz que o controle operacional examina as atividades e o consumo de recursos em qualquer setor administrativo. Cronogramas, diagramas de procedências e orçamentos são um dos instrumentos fundamentais de planejamento e, simultaneamente, de controle operacional.

No art. 62 da mesma Constituição Estadual estabeleceu-se que todas as agências devem possuir um sistema de controle interno, com apuração de maneira sistêmica:

Art. 62. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno** com a finalidade de:

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

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e - 46 - patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e outras garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado;

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

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas (grifo nosso).

Dessa forma, com a exigência na Constituição do Estado para manter, de forma integrada, um sistema de controle interno, o Governo de Santa Catarina definiu, na Lei Complementar n. 381 de 2007, o seguinte:

Art. 30. Serão estruturadas, organizadas e operacionalizadas sob a forma de sistemas administrativos as seguintes atividades:

[...]

II - Controle Interno;

[...]

Art. 150. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo tem como órgão central a Secretaria de Estado da Fazenda e como núcleos técnicos, segundo as suas competências, as Diretorias de Auditoria Geral e de Contabilidade Geral. § 1º O sistema de controle interno, na forma do regulamento, visa a difundir as práticas e orientações dele emanadas, além de levar a efeito suas competências. § 2º No regulamento a que se refere o § 1º deste artigo, serão disciplinadas, entre outras situações, as competências, procedimentos, técnicas e métodos inerentes ao Sistema de Controle Interno a que se refere o caput.

Art. 151. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo será mantido de forma integrada com o Sistema de Controle Interno dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público.

Por conseguinte, o Decreto Executivo n. 2056, de 20 de janeiro de 2009, regulamentou a matéria, estabeleceu competências, procedimentos, técnicas e métodos inerentes ao Sistema de Controle Interno. Definiu, principalmente, as atribuições dos núcleos técnicos, ou seja, da Diretoria de Auditoria Geral – DIAG e da Diretoria de Contabilidade Geral – DCOG. O art. 7º estabeleceu a competência dos órgãos setoriais, setoriais regionais e seccionais no sistema de controle interno catarinense:

Art. 7º Aos órgãos setoriais, setoriais regionais e seccionais compete:

I - programar, organizar, orientar, coordenar, executar e controlar atividades relacionadas com o controle interno, no âmbito do órgão ou da entidade a que estejam subordinados ou vinculados, zelando pelo cumprimento de prazos fixados pelo órgão central do Sistema;

II - consultar os núcleos técnicos do Sistema objetivando o cumprimento de instruções normativas expedidas pelo órgão central do Sistema;

III - acompanhar e controlar a implementação de providências recomendadas pelas Diretorias de Auditoria Geral - DIAG e de Contabilidade Geral - DCOG, pelo Tribunal de Contas do Estado - TCE, pelo Tribunal de Contas da União - TCU e demais órgãos de fiscalização;

IV - acompanhar o cumprimento dos estágios das receitas e despesas realizadas;

V - supervisionar o controle de bens de terceiros em poder do órgão, bem como dos bens do ativo permanente, sua incorporação, transferência, cessão e baixa, e a aplicação dos recursos provenientes da alienação destes últimos;

VI - analisar os atos de gestão e os correspondentes registros no âmbito do órgão ou entidade, emitindo análise da unidade de controle interno;

VII - analisar as prestações de contas de recursos antecipados a qualquer título, anexando ao processo a análise da unidade de controle interno acerca da prestação de contas de recursos antecipados;

VIII - verificar, no âmbito de sua unidade, a exatidão e a fidelidade dos dados orçamentários, financeiros, patrimoniais, contábeis e de pessoal e a exaço no cumprimento de leis e regulamentos;

IX - verificar a conformidade de suporte documental dos registros efetuados pelo órgão ou entidade;

X - comunicar à autoridade competente sempre que forem constatados erros, omissões ou inobservância a preceitos legais e regulamentares;

XI - encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado - TCE, por intermédio do órgão central do Sistema, nos prazos estabelecidos, a documentação exigida pela legislação;

XII - fornecer subsídios para o aperfeiçoamento de normas e de procedimentos que visem a garantir a efetividade das ações e da sistemática de controle interno;

XIII - sugerir a implantação de controles que visem à prevenção de erros e à racionalização na utilização de recursos públicos; e

XIV - desenvolver outras atividades relativas ao âmbito de sua competência.

O postulado no art. 7º vem ao encontro do postulado por Maximiano (2000) acerca do controle e do sistema de controle, que induzem a orientação do foco de trabalho. Os administradores devem ter firmeza de que as atividades apropriadas estão sendo controladas, sendo que, uma vez controladas e comparadas a um padrão, os colaboradores certamente focam nos padrões definidos.

O Decreto Executivo n. 772, de 18 de janeiro de 2012, disciplinou a elaboração de relatórios, regulamentando acerca da abrangência, dos conceitos específicos e das responsabilidades da elaboração do relatório de controle interno – RCI, normal e específico, bem como das fiscalizações e das sanções aplicadas ao tema.

Já o Decreto Executivo n. 1670, de 8 de agosto de 2013, que prevê atribuições ao responsável pelo controle interno, dispôs sobre a estrutura nos órgãos e fundos da administração direta, bem como nas entidades autárquicas e fundacionais e nas empresas estatais dependentes do Poder Executivo estadual. O conteúdo da matéria tratada no decreto é esclarecedor e específico, balizando a atuação dos responsáveis pelo controle interno. As atribuições do responsável pelo controle interno estão previstas no art. 4º:

Art. 4º Ao responsável pelo controle interno do órgão, do fundo ou da entidade caberá:

I – desenvolver as atribuições previstas aos órgãos setoriais, setoriais regionais e seccionais, conforme disposto no art. 7º do Decreto nº 2.056, de 2009;

II – emitir o Relatório de Controle Interno e, quando exigível, o Relatório de Controle Interno Específico, de acordo com o Decreto nº 772, de 18 de janeiro de 2012;

III – emitir parecer sobre a regularidade dos referidos atos de admissão de pessoal, reforma ou transferência para a reserva;

IV – monitorar o cumprimento do Decreto nº 745, de 21 de dezembro de 2011, que versa sobre o controle e registro das contas bancárias dos órgãos e das entidades integrantes da administração pública estadual;

V – acompanhar e orientar quanto à correta implementação dos estágios da despesa pública, em consonância com o que estabelece a Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

VI – aferir se o monitoramento das regularidades do órgão, fundo ou entidade, realizada por meio do Sistema SC Regularidade, está sendo realizado conforme estabelece o Decreto nº 851, de 23 de novembro de 2007;

VII – fiscalizar a implementação das ações necessárias ao saneamento das inconsistências apresentadas no Portal do Gestor Público Estadual, disponível no site oficial www.gestao.sc.gov.br, por parte do gestor da área responsável, conforme previsto no art. 6º do Decreto nº 744, de 21 de dezembro de 2011;

VIII – emitir o parecer do controle interno na prestação de contas e, quando previsto, na tomada de contas especial, nos termos do inciso III do art. 11 da Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000;

IX – alertar formalmente a autoridade administrativa competente sempre que tomar conhecimento da ausência de prestação de contas ou quando ocorrer desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou ainda se caracterizada a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte prejuízo ao erário, nos termos do disposto no art. 7º do Decreto nº 772, de 2012;

X – registrar, acompanhar e controlar os prazos de instauração e conclusão das tomadas de contas especiais deflagradas pelo órgão, fundo ou entidade e, em caso de omissão, emitir o Relatório de Controle Interno Específico; e

XI – outras atribuições previstas na legislação estadual.

§ 1º Os órgãos e as entidades deverão fornecer as informações solicitadas pelos responsáveis pelo controle interno, no prazo de 30 (trinta) dias, inclusive franqueando acesso a todas as áreas, assim como aos documentos, valores, registros, livros e sistemas informatizados necessários ao desenvolvimento das atribuições.

§ 2º O responsável pelo controle interno do órgão ou da entidade:

I – terá subordinação administrativa e hierárquica ao titular ou dirigente máximo do seu respectivo órgão ou entidade e vinculação técnica ao órgão central do Sistema Administrativo de Controle Interno;

II – deverá desenvolver as atribuições de forma articulada com os núcleos técnicos do órgão central do Sistema Administrativo de Controle Interno;

III – não deverá ter sido penalizado administrativamente em decisão definitiva ou condenado na esfera cível ou criminal, por sentença transitada em julgado; e

IV – constituirá anualmente processo próprio, devidamente autuado no Sistema de Gestão de Protocolo Eletrônico (SGP-e) ou equivalente, no qual serão arquivados, em ordem cronológica, devidamente numerados, todos os documentos recebidos ou emitidos pelo responsável pelo controle interno, exceto o Relatório de Controle Interno e outros que possuam ou requeiram processo específico e demonstrem o desenvolvimento de suas atribuições.

É de se destacar que a “razão de ser”, segundo destaque em p. 12 da Orientação Técnica n. 0001, de 22 de setembro de 2014, das unidades administrativas de controle interno, está intimamente ligada às ações verbais de acompanhar, monitorar, verificar e analisar atos e fatos contábeis, administrativos e financeiros no âmbito do órgão ou entidade.

Convém destacar-se que a Orientação Técnica n. 0001, de 22 de setembro de 2014, trouxe informações orientadoras acerca das atribuições legais do responsável pela Unidade Administrativa de Controle Interno e esclarecedoras acerca de questões conceituais pertinentes ao tema, como, por exemplo, a diferença entre auditoria interna e controle interno no âmbito dos órgãos e entidades.

A Orientação Técnica n. 0001/14 nos trouxe informações definidoras das diferenças de competências na atuação dos núcleos técnicos e dos controles internos nos órgãos, em função de termos como “auditoria interna” e “controle interno”. Aquele é privativo de servidor público ocupante do cargo de provimento efetivo de Auditor Interno do Poder Executivo estadual, previsto no Anexo II – F da Lei Complementar n. 352, de 25 de abril de 2006, e este, segundo concepção do Tribunal de Contas da União:

O Tribunal de Contas da União, por meio de sua Secretaria de Métodos e Procedimentos de Controle, ao abordar acerca da unidade de controle interno, concebeu-a como parte da gestão do sistema ou da estrutura de controle interno da própria entidade. Tem o papel de assessorar os gestores, com seu conhecimento especializado, na definição de estratégias para gerenciamento de riscos, na identificação e avaliação destes e na definição, implantação e no monitoramento de controles internos adequados para mitigá-lo (Or. Téc. 001, 2014, p. 9).

Outra orientação que há de se destacar, trazida pela Orientação Normativa n. 0001/14, é a observada na p. 13, que diz:

Observa-se, também, que as atribuições do responsável pelo controle interno não são revestidas de caráter cogente, ou seja, o responsável pelo controle interno não detém a prerrogativa de impor seus trabalhos aos controlados no âmbito do órgão ou entidade. Pelo contrário, a unidade de controle interno tem por função acompanhar a execução dos atos e apontar, em caráter sugestivo, preventivo ou corretivo, as ações a serem desempenhadas.

Depreende-se que a finalidade legal do responsável pelo controle interno nas unidades administrativas do Poder Executivo estadual está vinculada ao caráter de assessoramento e opinativo, haja vista que, no caso da Polícia Militar, o Comandante-Geral pode ou não atender à proposta que lhe foi apontada pelo controle interno, pois a responsabilidade da ação e o risco são a ele atinentes.

4 RELATO DO CASO DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NA PMSC

O processo de estabelecimento do controle interno na PMSC constitui um trabalho recorrente e em constante reconstrução, haja vista a complexidade do sistema e das inovações metodológicas e tecnológicas que são introduzidas pela administração central.

Convém destacar que o processo de crescimento e desenvolvimento do sistema administrativo de controle interno encontra-se ainda incipiente e dependente do órgão central do sistema administrativo do controle interno estadual.

O processo de implantação na PMSC encontrou como dificuldade a imaturidade dos servidores públicos designados para atuarem no sistema administrativo do controle interno nos órgãos setoriais, setoriais regionais e seccionais no âmbito do Poder Executivo, uma vez que ainda estão à procura de um padrão de operacionalização segundo orientações advindas do órgão central.

O processo de fundação do controle interno na PMSC iniciou em setembro de 2013, quando a Corregedoria-Geral da PMSC, por meio de e-mail encaminhado à Diretoria de Auditoria-Geral, solicitou informações de substituição do então responsável pelo controle interno, em função de ter alterada a situação funcional ao passar para a reserva remunerada, deixando em aberto o encargo apontado.

Com a publicação, no Diário Oficial do Estado de Santa Catarina, do Decreto n. 1670, o qual dispõe sobre a estrutura e o responsável pelo Controle Interno, asseverando a necessidade de que fosse designado, por meio de portaria, um responsável para responder pelo controle interno, e, caso houvesse necessidade, podendo também ser designados mais servidores para as atividades de controle interno, por meio de portaria, a situação ficou mais conturbada em razão da necessidade de uma resposta imediata à Secretaria de Estado da Fazenda, bem como a de Administração.

As orientações do DIAG continuaram influenciando a arquitetura organizacional do controle interno na PMSC, como, *e. g.*, a falta de definição do responsável pelo controle interno, composição de uma comissão para desenvolvimento das atividades, e que a designação fosse de servidor efetivo, com o respectivo cadastramento junto ao sistema e conhecimento funcional para o desempenho das atribuições de controle interno.

Malgrado, era o *time in* para uma nova fase, uma vez que o Comandante Geral na ocasião necessitava compor o controle interno na Corporação com uma equipe que já tivesse conhecimento técnico nas diversas áreas de controle apontadas no relatório de controle interno e que o responsável fosse oficial superior de último posto, haja

vista que teria de exercer o controle nas atividades dos órgãos de direção setoriais, primordialmente.

Por conseguinte, o Comandante-Geral da PMSC, gestão 2011/2014, não possuindo um Oficial no posto de Coronel adequado para o desempenho da função, designou, por meio da Portaria n. 902/PMSC/2013, de 23 de setembro de 2013, o Tenente-Coronel PM Ricardo Elói Espíndola, tendo sido publicada no Diário Oficial do Estado – DOE n. 19667, de 24 de setembro de 2013.

A incapacidade de adequação das atividades do controle interno na estrutura da Polícia Militar, combinada com a falta de estrutura física adequada, insensibilidade de compreensão dos aspectos das determinações contidas na legislação e o imenso rol de responsabilidades imputadas ao responsável pelo controle interno, que num primeiro momento é, no caso da PMSC, de exclusividade do Comandante-Geral, definido pelo Decreto n. 1670, de 8 de agosto de 2013, foram deixando com que esta atividade permanecesse numa espécie de modorra funcional, sem atuação efetiva que pudesse mensurar ou avaliar o seu desempenho, principalmente durante os meses finais de 2013 e até abril de 2014.

Dessarte, no período da nomeação do Ten Cel Ricardo Elói Espíndola, foram efetuadas várias tentativas de estruturação do Controle Interno junto ao Comando-Geral, para que esta atividade pudesse se desenvolver e possuir uma identidade organizacional, com capital humano adequado e em quantidade suficiente para a criação de um projeto organizacional.

Do mesmo modo, o espaço físico permaneceu indefinido, haja vista que durante o período se acumularam, junto ao cargo que desenvolvia concomitantemente, a chefia da 6ª Seção do Estado-Maior-Geral, aproveitando-se do mesmo espaço físico e mobiliário de que dispunha.

No que tange ao aspecto normativo, iniciaram-se inúmeros diálogos em reuniões de trabalho com a 1ª Seção do Estado-Maior-Geral para a definição de uma minuta de portaria que ilustrasse o projeto organizacional do controle interno.

O desconhecimento das atividades do controle interno, aliado à falta de estrutura física, pessoal e normativa interna, bem como a definição de como a atividade se desenvolveria, tornou uma dificuldade a ser superada. Percebeu-se ainda que uma única pessoa envolvida não avançaria na construção dessa nova atividade. Foi quando, em meados de março de 2014, surgiu a ideia de contratar uma consultoria que pudesse facilitar a implantação do controle interno, com foco na definição dos processos administrativos e no estabelecimento de um manual para as atividades de acordo com a estrutura a ser adotada.

Com a orientação da Secretaria de Administração ocorreu a inclusão dos procedimentos realizados por processo digital na ferramenta SGPe – Sistema de Gestão de

Processo Eletrônico, do Governo do Estado de Santa Catarina, o qual facilitou sobremaneira o desenvolvimento das atividades de controle interno, engendrando flexibilidade e economia de recursos.

Procedeu-se, assim, à contratação da empresa Neuron Serviços Administrativos Ltda ME, em 16 de abril de 2014, para a execução de serviços de consultoria para facilitar a implantação do controle interno da PMSC, com foco inclinado à definição dos processos administrativos e a colmatar as demandas propugnadas no Decreto n. 1670, de 8 de agosto de 2013. As orientações fornecidas pela empresa de consultoria foram discutidas exaustivamente adaptadas à realidade organizacional da PMSC.

Com o apoio da empresa de consultoria, foi possível vislumbrar várias ferramentas de trabalho, criadas e elaboradas pelos consultores; dentre elas, destacam-se, *e. g.*, o manual do controle interno; o projeto organizacional, contemplando o apoio técnico e área de controle, competências, planejamento das atividades contendo toda documentação - plano anual de trabalho, cronograma de execução, papéis de trabalho, relatórios, informações, pareceres e outros documentos, além de promover a capacitação na utilização do SGPe como ferramenta de tramitação de processos e documentos.

A estruturação do controle interno ganhou mais força com a nomeação do novo Comandante-Geral, Coronel Valdemir Cabral. Assim que tomou posse, em 5 de maio de 2014, designou um Coronel - oficial de patente mais elevada na PMSC - para corrigir as dificuldades encontradas e estabelecer uma resposta mais adequada às exigências oriundas do Órgão Central do Sistema Administrativa do Controle Interno.

Assim, em 19 de maio de 2014, foi publicada a Portaria n. 738/PMSC/2014, a qual designou o Coronel Aldo Antônio dos Santos Junior como responsável pelo Controle Interno da Polícia Militar de Santa Catarina e seus Fundos, a contar de 20 de maio do mesmo ano.

Com a chegada do novo oficial, a situação foi se alterando mais rapidamente, em virtude da proximidade com o Comandante-Geral e pela sua situação como oficial de último posto, pois foram entregues os trabalhos da 1ª versão do manual do controle interno; recebeu-se uma sala com toda a infraestrutura de mobiliário, informática, telefonia, adequada ao desenvolvimento das tarefas; compuseram a equipe mais dois integrantes policiais militares transferidos para o setor e, por último, foi entregue uma viatura exclusiva para as atividades da equipe do controle interno.

Por derradeiro, para encerrar este bloco, ressalta-se que há muito ainda o que fazer para gerar maior eficiência, eficácia e efetividade na atividade de controle interno da Polícia Militar para se adequar às necessidades que o sistema estadual administrativo do controle interno pretende alcançar, bem como, atingir os pressupostos estabelecidos nos princípios do direito administrativo brasileiro.

5 O SGPE E SIGEF COMO INSTRUMENTOS DE OPERACIONALIZAÇÃO E FLEXIBILIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA POLICIAL, ESPECIFICAMENTE NO CONTROLE INTERNO

O Governo do Estado de Santa Catarina, por meio de sua administração direta e indireta, tem investido ao longo dos anos na melhoria de seus processos internos.

São inúmeras iniciativas envolvendo o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão e das ferramentas adotadas pela administração estadual. Como consequência, um conjunto significativo de sistema foi implantado, visando padronizar as atividades executadas e gerar um repositório único, para apoio à tomada de decisão.

O Controle Interno, assim como grande parte das demais unidades de controle instituídas no Estado, depende de dados extraídos dessas ferramentas para execução das atividades de controle e verificação, já que tais atividades baseiam-se, com frequência, na análise de informações históricas relacionadas aos atos administrativos.

Dentre os diversos sistemas utilizados pela Polícia Militar, merecem destaque o Sistema de Gestão de Protocolo Eletrônico (SGPe), gerenciado pela Secretaria de Estado da Administração, que informatiza os processos administrativos no âmbito estadual, e o Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF), administrado pela Secretaria de Estado da Fazenda, que gerencia o planejamento, orçamento, finanças e contabilidade do Estado de Santa Catarina.

O SGPe, de acordo com a Secretaria de Estado da Administração (SEA), foi arquitetado visando oportunizar o seguinte:

[...] otimizar o gerenciamento de documentos e processos administrativos, tornando a autuação e tramitação mais eficiente, célere e segura. Com o aplicativo, o Governo do Estado tem por objetivo reduzir a burocracia nos órgãos e eliminar gradativamente a utilização de papel, com vistas à tramitação somente por meio digital (SEA, 2014, grifo nosso).

Denota-se, por parte do Governo do Estado, uma arquivagem orientada a um modelo de administração voltada para a gestão pública, como se aduz na Lei Complementar n. 381, de 7 de maio de 2007.

Convém destacar que na época propugnada aquela administração não seguiu os princípios. Foram corrompidos diversos, por timidez dos gestores públicos em geral, pela falta de conhecimento em gestão e, primordialmente, por interesses eleitoreiros, como, *e. g.*, as Secretarias de Desenvolvimento Regionais, que geram inúmeros desperdícios ao erário e a geração de uma interface política mais efetiva do Governo do Estado diretamente com os municípios, excluindo, sempre que possível a figura do Prefeito e vereadores – representantes diretos do povo.

Dessarte, a Lei Complementar n. 381, de 7 de maio de 2007, constitui em suas bases mecanismos paradoxais de construção sabe-se que o modelo de gestão pública deve se contingenciar numa estrutura de governo do tipo *flat organizations* (organizações mais horizontalizadas, com hierarquia menor para a geração de maior economia e flexibilidade organizacional).

A PMSC, em cumprimento à legislação vigente, organiza seus atos documentais em processos administrativos, que tramitam pela corporação. A análise das demandas, em geral, requer informações e pareceres de diversas unidades, o que gera um número significativo de movimentações processuais. O SGPe possibilita a rastreabilidade, permitindo que os processos sejam localizados e resgatados com facilidade.

Para registro documental de todas as suas atividades, o controle interno utiliza o SGPe. As atividades de controle e verificação são autuadas no sistema, o que facilita o envio de questionamentos às unidades e a obtenção das respostas, bem como, a organização da documentação, conforme art. 4º, inciso IV, do Decreto n. 1670/13:

[...] constituirá anualmente processo próprio, devidamente autuado no Sistema de Gestão de Protocolo Eletrônico (SGP-e) ou equivalente, no qual serão arquivados, em ordem cronológica, devidamente numerados, todos os documentos recebidos ou emitidos pelo responsável pelo controle interno, exceto o Relatório de Controle Interno e outros que possuam ou requeiram processo específico e demonstrem o desenvolvimento de suas atribuições.

Para o SIGEF, o enfoque é:

[...] prover aos usuários e gestores de informações ferramentas adequadas para o acompanhamento físico e financeiro da execução dos planos e programas de investimentos, receitas e despesas do Governo, atendendo às diretrizes e controles exigidos pela legislação vigente, bem como a disponibilização de informações para o público, através da internet, tornando mais transparente o uso dos recursos e do patrimônio público (SEF, 2014).

Todas as movimentações orçamentárias e financeiras realizadas pela PMSC utilizam como ferramenta o SIGEF. Esse sistema contém informações históricas, que podem ser consultadas a qualquer tempo pelo Controle Interno no uso de suas atribuições. Durante as verificações aprovadas no plano anual do controle interno, os responsáveis pelos pontos de controle realizam consultas ao SIGEF, para análise da adequação dos procedimentos à legislação vigente.

A comunicação entre o Controle Interno e a DIAG (Diretoria de Auditoria Geral da Secretaria da Fazenda) ocorre, conforme regularidade estabelecida na legislação vigente, por meio do módulo do SIGEF, especializado em controle interno. O envio dos relatórios bimestrais e o registro de ocorrências são realizados de forma eletrônica, por meio do sistema, gerando economia e celeridade.

Mas todo esse avanço é pequeno quando comparado às melhorias que o uso de processos eletrônicos proporcionará à Polícia Militar. A corporação pretende utilizar os recursos já disponíveis no SGPe para atuar e movimentar seus processos em formato digital, gerando economia de insumos, transporte e armazenamento, e ganhos com celeridade e transparência. Quando consolidada, a iniciativa permitirá que o Controle Interno acesse eletronicamente o conteúdo de todos os processos administrativos da corporação, facilitando de forma significativa as atividades de verificação e controle.

A governança eletrônica objetiva reduzir o hiato entre Estado e sociedade e implica em uma mudança cultural que precisa, cada vez mais, ser aderida pela administração pública, em todos os níveis. A adoção de tecnologia da informação e de melhoria de processos de negócio é a base para o rompimento com o paradigma anterior de administração pública.

6 MÉTODO

Nesta parte será consolidada a metodologia empregada no trabalho, assinalando as técnicas de pesquisas empregadas. Sublinha Sordi (2013, p. 105) que: “As técnicas de pesquisa científica são os procedimentos detalhados (pré-definida) que o pesquisador pratica a fim de realizar as atividades necessárias à condução da pesquisa”.

Caracterizada como sendo uma pesquisa do tipo observação direta, empregou-se o levantamento de dados de modo intensivo por intermédio da observação participante.

Assegura Martins e Bógus (2004) que a observação direta consiste em um método de coleta de dados que se funda na atuação de observadores treinados para a obtenção de alguns tipos de informações sobre resultados, processos, impactos, dentre outros.

Salienta Yin (2005) que conviver ou frequentar o local em observação já constitui uma brecha para a observação direta. Essa fonte de evidência facilita na compreensão do contexto e do fenômeno a serem estudados. Os pontos positivos destacados nesta fonte de dados estão associados à capacidade de capturar acontecimentos em tempo real, bem como de tratar diretamente da composição do evento.

A observação direta intensiva sublinha Markoni & Lakatos (1996, p. 65), é “uma técnica de coleta de dados para conseguir informações que utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade”.

Portanto, empregou-se essa técnica para se acompanhar todos os eventos até a consolidação do controle interno na PMSC.

Já a pesquisa participante, diz Severino (2007, p. 120) que:

É aquela em que o pesquisador, para realizar a observação dos fenômenos, compartilha a vivência dos sujeitos pesquisados, participando, de forma sistemática e permanente, ao longo do tempo da pesquisa, das suas atividades. O pesquisador coloca-se numa postura de identificação com os pesquisados.

Segundo Martins e Theóphilo (2009) a observação participante se constitui numa modalidade especial de observação onde o pesquisador figura assumindo uma variedade de funções no grupo e de fato participando do evento, possuindo permissão legítima do grupo para tal.

Nessa contextualização, o trabalho teve uma duração total de seis meses de observação até a sua fundação final e o desenvolvimento dos planos de ações referentes ao segundo semestre de 2014 e os planos de ação a serem trabalhados para 2015.

7 DISCUSSÃO DO CASO

Com base no caso verificou-se a dificuldade de compreensão dos diversos agentes públicos sobre a relevância do controle interno na PMSC. Muitas pessoas confundiram as atividades de controle interno com as de corregedoria, sendo que diversos documentos e denúncias eram encaminhados erroneamente para o controle interno para serem curados.

Dessarte, optou-se então pelo reenvio dos documentos à agência procedente com as devidas orientações e encaminhamentos possíveis para se equacionar os processos administrativos.

Com a elaboração do Manual de Controle Interno foi possível sanar as dúvidas, facilitando as orientações aos clientes internos, bem como flexibilizar o desempenho das rotinas administrativas internas da entidade de controle interno, uma vez que este possui uma envergadura de elevada complexidade operacional na instituição. Esse instrumento foi disponibilizado *online* no portal da Polícia Militar no seguinte endereço: www.pm.sc.gov.br, no respectivo compartimento, onde apresenta toda a organização da unidade de Controle Interno.

Sublinham Simona e Gheorge¹⁴ (2012, p. 925, tradução nossa) que o controle interno é um processo dinâmico e homeostático orientado às mudanças sofridas por

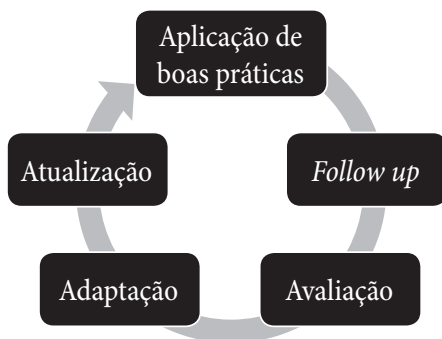
14 Texto original: "Since resources in the public sector generally represent public money and their use in the public interest generally requires special care, the significance of safeguarding resources in the public sector needs to be underlined. The public romanian sector is characterized by an descendant trend of public resources, limitation of expenses and new risks horizons, this is way the ability to anticipate threats or opportunities is the most important objective of internal control system. The internal control is a dynamic process which continuously adjusts to the changes faced by na entity, with the direct involvement of the management and staff at all levels of the organization, to identify and address risks and to reasonably ensure that the entities' mission and the general objectives have been fulfilled. Regardless of the nature or the size of entities, the efforts given bythe application of internal control are much related to the implementation of good practices, monitoring, evaluation, adaptation and updating of their implementation".

Tradução nossa: "Desde recursos no setor público, que geralmente representam dinheiro público e seu uso no interesse público exige cuidado especial, a significância de recursos de proteção no setor público precisa ser destacada. O setor nobre (ou romano) público é caracterizado por uma tendência descendente dos recursos públicos, limitação de despesas e novos horizontes de riscos. Este é o caminho, a habilidade de prevenir a ameaça ou oportunidades é o objetivo mais importante do sistema de controle interno. O controle interno é um processo dinâmico, o qual continuamente se ajusta às mudanças enfrentadas por uma entidade , com o envolvimento direto do governo e do corpo administrativo em todos os níveis da organização, para identificar, endereçar riscos e pôr em seguro solucionável que a missão dos habilitados e os objetivos gerais têm sido alcançados. O descuido da natureza ou do tamanho das entidades, as tentativas feitas dos formulários de nascimento do controle interno estão muito relacionados à implantação de boas práticas, monitoramento, avaliação, adaptação e modernização da sua implantação".

uma agência, com o envolvimento direto da gestão e do pessoal, em todos os níveis e setores, para identificar e contemplar riscos e assegurar, de modo equilibrado, a missão delineada no plano estratégico organizacional.

Prossigue Simona e Gheorge (2012, p. 925, tradução nossa) que, independentemente da natureza ou do tamanho das entidades, a aplicação dos controles internos se encontra relacionada com a aplicação de boas práticas, acompanhamento, avaliação, adaptação e atualização de sua instalação. Conforme se aduz na Fig. 1:

Figura 1 – Fluxo de aplicação do controle interno.



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Simona e Gheorge (2012).

Verificou-se que, mesmo com toda a gama de incipiência na instalação do controle interno, foram desenvolvidos alguns levantamentos que possibilitaram a economia e a descontinuidade de anomalias, como, *e. g.*, a saída de uma organização privada operando no âmbito das instalações da Polícia Militar já há quase uma década, caso da Cooperativa de Crédito dos Policiais Militares, uma instituição financeira de caráter privado.

Foi desenvolvido, no segundo semestre de 2014, um plano de trabalho contendo duas ações, tendo uma delas sido colimada e a outra, em razão do trâmite legal de institucionalização do emprego do banco de horas não ter sido aprovado, ainda não foi operacionalizada.

Com base nas reuniões integradas com os demais controles internos das agências do sistema estadual, ficou caracterizada a relevância dos encontros realizados, uma vez que facilitam a aproximação e, futuramente, a integração sistêmica entre todas as agências.

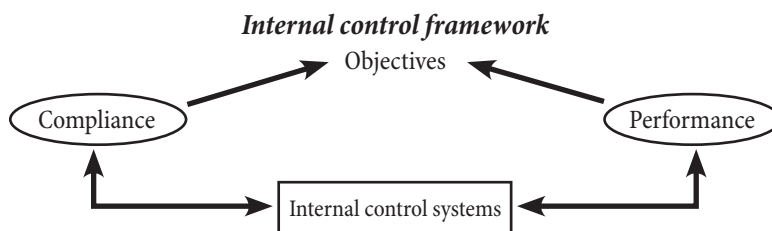
Igualmente, com relação à integração sistêmica entre as agências, sugere-se que exista, no âmbito da Secretaria de Estado da Segurança Pública, um único órgão de Controle Interno, a fim de que possa gerar sinergias positivas e, assim, maior economicidade e integração organizacional, até porque muitas das anomalias possuem correlação e sucedem na agência de segurança pública como um todo.

Outro fator que dificultou a instalação foi a falta de pessoas habilitadas ou disponibilizadas para operarem nesta agência, em razão da natureza especializada e notada complexidade, uma vez que opera em todo o sistema.

Postulam Vijayakumar e Nagaraja (2013, p. 2, grifo nosso) que:

Internal control is one of the several factors influencing the performance of an organisation. It plays a vital role in achieving enterprises intended objectives. Internal control is pre-requisite and fundamental to the successful operations. It is a broader concept, which includes all controls relating to strategic governance and management process, business activities and operations extending to the overall performances of business organization. (O controle interno é um dos vários fatores para influenciar o desempenho de uma organização. Ele desenvolve um papel essencial na realização dos objetivos organizacionais. O controle interno é pré-requisito e fundamental para as operações bem sucedidas. É um conceito mais amplo, que incluem todos os controles relacionados à governança estratégica e processo de gestão, atividades de negócios e operações que se estendem para o desempenho global da organização empresarial.)

Figura 2 – Apresenta a relevância estratégica do controle interno para o desempenho e a cristalização das metas ORGANIZACIONAIS.



Fonte: Vijayakumar e Nagaraja (2013, p. 2).

O diagrama acima demonstra que o sistema de controle interno numa agência constitui um fiel da balança, o qual zela pelo desempenho, a fim de colimar os objetivos constituídos no plano estratégico organizacional.

Por último, percebeu-se, ao avaliar o estado da arte acerca do tema controle interno, que tem sido tratado principalmente no âmbito das publicações nacionais e internacionais, perfazendo 118 artigos publicados durante o período de 1883 até 2011 (BEUEN e ZONATTO, 2014).

Estes pesquisadores, ao realizarem um levantamento dos artigos publicados junto a uma grande plataforma que congrega algumas bases de dados, denominada EBSCO, com as seguintes palavras-chaves, *internal control* e *public sector*, encontraram 36 artigos científicos indexados que tratavam do tema controle interno.

Observou-se que as práticas de controle interno podem subdividir-se em dois setores de atuação: um orientado para controles contábeis, dirigidos à incolumidade dos ativos e confiabilidade dos registros contábeis, e outro setor inclinado ao controle administrativo, voltado para a eficiência, eficácia e efetividade das operações e a aderências às boas práticas de gestão.

Carolina e Elizabet (2009, p. 8) dizem que:

Es así como el Instituto Americano de Contadores Públicos (1949) , en el boletín Statement on Auditing Standards (SAS) N° 1, subdivide el control interno en *controles contables*, dirigidos a la protección de los activos y confiabilidad de los registros contables. *Controles administrativos*, dirigidos a la eficiencia de las operaciones y el apego a las prácticas de la gerencia.

No caso do controle interno na PMSC, percebeu-se uma orientação mais voltada para o controle administrativo, talvez pelo fato de a maior parte da equipe possuir uma formação basicamente relacionada a atividade jurídica e de gestão.

8 CONCLUSÃO

Com base neste caso, estes pesquisadores chegam à conclusão de que a agência de controle interno na PMSC possui algumas debilidades quanto aos processos, em razão da complexidade das atividades a serem desenvolvidas e enfrentadas no cotidiano.

Complementam Floriano e Lozecky (2006, p. 4, grifo nosso), acerca das atividades e complexidade da agência, que:

O controle interno é um instrumento que, através de suas ferramentas, auxilia a administração em todas as suas atividades de caráter administrativo e operacional. No entanto deve variar de acordo com a natureza do negócio, estrutura e tamanho da empresa, diversidade e complexidade das operações, métodos utilizados para processamento dos dados e requisitos legais e regulamentares aplicáveis.

Inferiu-se que existe muita resistência na migração do modelo de administração pública burocrática ou da sua disfunção (buropatologia) para o de gestão pública, em razão dos vícios arraigados na Polícia Militar, bem como pela resistência à mudança quando se transformam as coisas ao redor do trabalho.

Para Robbins (2002), as organizações contemporâneas se encontram suscetíveis a se deparar com um ambiente cada vez mais dinâmico e mutante, fato que requer que elas, a fim de sobreviver, se adaptem às novas condições.

Propugna Lustosa (2009), acerca da esperança das mudanças de paradigmas no Brasil, que:

O Brasil, como, de resto, o mundo inteiro, tem sofrido profundas transformações econômicas, sociais, políticas e mesmo culturais, sobretudo nos últimos 75 anos. Durante o século XX, foi o país que mais cresceu em todo o globo. Passou de uma economia primário-exportadora a um grande parque industrial; de uma sociedade rural a um conglomerado de metrópoles densamente povoadas; do particularismo local à cultura de massas.

Percebeu-se que as demais agências de controle interno do Estado possuem as mesmas ou, até mais extensivamente, outras dificuldades para a atuação operacional, quer seja pela falta de apoio logístico ou de recursos humanos, como também em razão do desconforto das demais agências em serem controladas pelos órgãos de Controle Interno.

Velásquez (2004) sublinha que o exercício fundamental do controle interno está na função de frear o poder.

Ficou evidenciada a importância de uma atuação mais integrada entre as agências, notadamente, com as integrantes da Secretaria de Segurança Pública. Até então só ocorreram contatos a partir de duas reuniões e um curso ofertado pelo Estado.

Um ponto forte foi o fato de que após o estabelecimento do sistema de controle interno na PMSC já se definiu o plano de metas para o segundo semestre de 2014, bem como, no final desse período, elaborado o Relatório Final de atividades do Controle Interno e o Plano de Ações para 2015.

Denotou-se que existe uma integração sinérgica positiva entre os atores do sistema de controle interno. Porém, destaca-se certo distanciamento dos demais órgãos em razão da atividade que se desenvolve, como se a atividade favorecesse um *empowerment* mais efetivo, apesar da política procedimental de aproximação e harmonização, e não de fiscalização ou de caça às atividades corruptas, primordialmente.

REFERÊNCIAS

BREUS, THIAGO LIMA. Políticas públicas no estado constitucional a problemática da concretização dos direitos fundamentais sociais pela administração pública brasileira. Dissertação. Programa de Pós-graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br:8080/dspace/bitstream/handle/1884/5703/t.PDF?sequence=1>>. Acesso em: 7 dez. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. 2 ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. *O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira*. DADOS, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003.

CAROLINA, Nayibe; ELIZABET, Zayda. Los sistemas de control interno en los entes descentralizados estatales y municipales desde la perspectiva COSO. *Visión gerencial*, Año 9, n. 1, Enero - Junio 2010, p. 5-17. Disponível em: <<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/visiongerencial/article/view/797/796>>. Acesso em: 7 dez. 2014.

COSTA, Frederico Lustosa da. Relações Estado-Sociedade no Brasil: Representações para Uso de Reformadores. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, 2009, p. 161 a 199.

DRUMOND, Alexandre Matos; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. Predominância ou Coexistência? Modelos de Administração Pública Brasileira na Política Nacional de Habitação. ENPG - Encontro de Administração Pública e Governo. Salvador-Bahia – 18 a 29 nov. 2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG286.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2014.

FLORIANO, José Cebaldir; LOZECKYI, Jeferson. A importância dos instrumentos de controle interno para gestão empresarial. UNICENTRO - Revista Eletrônica Lato Sensu, Ed.5 – 2008. Disponível em: <http://moodle.fgv.br/Uploads/GRADMGEAD_T0015_0712/517_importancia_instrumentos_controle_interno.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2014.

GOMES, Ricardo C.; MARTINS, Humberto Falcão. Tendências e perspectivas da administração pública no Brasil. RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, n. 1 – julho de 2013. Disponível em: <<file:///C:/Users/PMSC/Downloads/9127-29298-4-PB.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2014.

HENRIQUE, Marco Antonio; RICCI, F. Administração pública burocrática versus gerencial: uma análise crítica. XV Encontro Latino Americano de Iniciação Científica e XI Encontro Latino Americano de Pós-Graduação – Universidade do Vale do Paraíba. 2011. Disponível em: <http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2011/anais/arquivos/0023_0043_01.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2014.

MORAIS, Reginaldo C. *Neoliberalismo - de onde vem, para onde vai?* Texto integral do livro publicado pela editora Senac, S. Paulo, em 2001. Disponível em: <http://reginaldomoraes.files.wordpress.com/2012/01/livro_neoliberalismo.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2014.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Técnicas de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 1986.

MARTINS, H. F. A. *Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração*. Revista do Serviço Público, v. 48, n. 1, p. 42-78. 1997.

MARTINS, Gilberto de Andrade; TEÓPHILO, Carlos Renato. *Metodologia da investigação científica para as ciências sociais aplicadas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MAXIMINIANO, Antonio Cesar Amaru. *Introdução à administração*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

NOGUEIRA-MARTINS, Maria Cezira Fantini; BÓGUS, Cláudia Maria. Considerações sobre a metodologia qualitativa como recurso para o estudo das ações de humanização em saúde. *Saúde e Sociedade*, v. 13, n. 3, p. 44-57, set.-dez., 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n3/06.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

PINTO, Élide Graziane. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado e organizações sociais. Uma discussão dos pressupostos do “modelo” de reforma do Estado Brasileiro. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/2010/00.10.Elida-Plano_diretor_Organiza%C3%A7%C3%B5es_sociais.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2014.

ROBBINS, S. P. *Comportamento organizacional*. 9. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

SANTA CATARINA. Agenda para o Desenvolvimento Catarinense 2011 a 2014. Florianópolis: DIOESC, 2014. Disponível em: <http://www2.spg.sc.gov.br/fmanager/spg/projetos_planejamento/arquivo161_1.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2014.

_____. Governo do Estado. Secretaria de Estado da Administração. Sistema de Gestão de Protocolo Eletrônico. Disponível em: <http://www.sea.sc.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1356&Itemid=519&lang=>>. Acesso em: 22 nov. 2014.

_____. Governo do Estado. Secretaria de Estado da Administração. Sistema de Gestão de Protocolo Eletrônico. Acesso em: <<http://www.sef.sc.gov.br/sistemas/sigef>>. Acesso em: 22 nov. 2014.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Luiz Marcos de Oliveira; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. Welfare State e emprego em saúde nos países avançados desde o Pós-Segunda Guerra Mundial. *Revista de Economia Política*, v. 29, n. 3, p. 135-152, julho-setembro/2009.

SIMONA, Gherai Dana; GHEORGE, Țara Ioan. Annals of the University of Oradea, Economic Science Series, July, 2012, v. 21, n. 1, p. 925-930. Base de dados: Business Source Complete. Disponível em: <<http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=9&sid=be1b4239-7f49-4c35-ad3e-44045ef56228%40sessionmgr198&hid=115>>. Acesso em: 7 dez. 2014.

SORDI, José Osvaldo de. *Elaboração de pesquisa científica: seleção, leitura e redação*. São Paulo: Saraiva, 2013.

VELÁSQUEZ, A. *Fundamentos constitucionales del control político en Venezuela*. Mérida: Producciones Karol, 2004.

VIJAYAKUMAR, A. N.; NAGARAJA, Dr. N. Internal Control Systems: Effectiveness of Internal Audit in Risk Management at Public Sector Enterprises. *BVIMR Management Edge*, v. 5, n. 1, 2012, p. 1-8. Disponível em: <<http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=10&sid=be1b4239-7f49-4c35-ad3e-44045ef56228%40sessionmgr198&hid=115>>. Acesso em: 7 nov. 2014.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa (Trad.). v. 2. Brasília-DF: Editora da Universidade de Brasília, 2004.

YIN, Robert K. *Estudos de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZANCANARO, A. F. *Corrupção administrativa no Brasil*. São Paulo: Acadêmica, 1994.

ZONATTO, Vinícius Costa Da Silva. BEUREN, Ilse Maria. Perfil dos Artigos sobre Controle Interno no Setor Público Publicados em Periódicos Nacionais e Internacionais Indexados na Base de Dados Scopus. ANPAD - Encontro de Administração Pública e Governo, Salvador, Bahia, 18 a 20 de Nov. 2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG442.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2014.

THE CASE OF THE INTERN CONTROL IMPLANTATION AT SANTA CATARINA'S MILITARY POLICE

ABSTRACT

The goal of this study is to relate the phases of implantation and activation of the inner control at Santa Catarina's Military Police. Characterizing as being a direct observing research, using data-taking of intensive mode by intermediation of the participant observation. The research is shared like this: (1) models of governments, where will be approached the patrimonial bureaucratic and conducting management. (2) Structural basis of the intern control at Santa Catarina's Military Police. (3) The relating of the case of the implantation of the intern control at Santa Catarina's Military Police. (4) The system of management of Eletronic Process, by the government of Santa Catarina, and the integrated system of Planning and Fiscal Management like operationalization and the flexibilization instrument of the Policial government, mainly in the intern control. (5) Research method. (6) Discussion about the case followed by the conclusion and referenees. As a result interfered with base to the related case that the implantation of an orientated organization for the intern control causes initially some organizational discomfort once, the bureaucratic standard is very strong at the military police yet. Absolutely the opposite perceived that the people adhered without resistance to the implantation of the SGPE, mainly, and of the SIGEF.

Keywords: Government, Military Police, Internal Control.