

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS
ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GERENCIAMENTO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

**ESTUDO VISANDO À IMPLANTAÇÃO DA AUDITORIA
ADMINISTRATIVA NA PMGO: PROPOSTA E REGULAMENTAÇÃO**

JÂNIO DONISETE **MENDES** – CAP QOPM
WALDIVINO **CÂNDIDO** DA ROCHA – CAP QOPM

Goiânia
2008

JÂNIO DONISETE MENDES – CAP QOPM
WALDIVINO CÂNDIDO DA ROCHA – CAP QOPM

**ESTUDO VISANDO À IMPLANTAÇÃO DA AUDITORIA
ADMINISTRATIVA NA PMGO: PROPOSTA E REGULAMENTAÇÃO**

Monografia elaborada e apresentada à Academia de Polícia Militar do Estado de Goiás, para atender exigência do currículo do curso de especialização em gerenciamento de segurança pública (CEGESP/2008-2)

ORIENTADOR DE CONTEÚDO: Ten Cel QOPM Massatoshi Sergio Katayama.
ORIENTADOR METODOLÓGICO: Professor Mestre Cleiton dos Santos Pereira

Goiânia
2008

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos aqueles que souberam transmitir conhecimentos a cada um dos oficiais-alunos deste curso de especialização. À Corporação goiana, que me acolheu em seu seio e proporcionou-me um aprendizado de qualidade. À turma do Cegesp/2008-II, o convívio diário fez com que outras amizades surgissem. Enfim, dedico também àqueles que, porventura, virão a manuseá-la. Sem dúvida, foi um árduo esforço, mas valeu a pena. Aproveitem.

Jânio Donisete MENDES – CAP QOPM

Dedico este trabalho à minha família, que soube compreender minha ausência durante este período de curso. A todos aqueles que me ajudaram nesta jornada.

Waldivino CÂNDIDO da Rocha – CAP QOPM

AGRADECIMENTOS

“em toda circunstância daí graças”, escreve Paulo aos tessalonicenses. Ação de graças é sempre necessário. Assim sendo, agradeço em especial ao meu Criador, o Deus uno e trino. A sua misericórdia me cumulou de sabedoria para bem conduzir os deveres inerentes à conclusão deste curso. A Ele, minha adoração e meus agradecimentos. A infinita bondade dEle fez com que o visse materializado em minha família, mãe, esposa, filhos, amigos, fontes inesgotáveis de amor. O carinho, a força e as orações que com certeza fizeram por mim, foram molas propulsoras que me impulsionaram a seguir em frente e superar os obstáculos espalhados pelo caminho. Obrigado, Senhor! Obrigado, família!.

Jânio Donisete MENDES – Cap QOPM

Agradeço ao corpo docente da Academia de Polícia Militar, pelos ensinamentos ministrados neste curso de especialização, sei que eles serão úteis em minha vida profissional. Agradeço também à minha família, amigos de curso e principalmente a Deus, que na sua infinita bondade me concedeu sabedoria para chegar ao final desta jornada.

Waldivino CÂNDIDO da Rocha – CAP QOPM

“ A sociedade tem direito de
pedir a todo agente público a
prestação de contas de sua
administração.”

Art. 15 da Declaração dos Direito do Homem e do Cidadão de 1789.

RESUMO

Este trabalho visa ao estudo sobre auditoria administrativa, procedendo à implantação, na Polícia Militar do Estado de Goiás, de uma ferramenta de gestão administrativa voltada ao controle dos recursos humanos e materiais disponibilizados pelo Estado, a fim de propiciar um serviço de policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública de qualidade. A utilização eficiente e eficaz dos meios de atuação faz com que a organização policial militar se solidifique perante a sociedade. Em termos práticos, apenas um modelo de controle e avaliação poderia medir a real potencialidade desses meios e sua autêntica adequação às necessidades de cada OPM. O resultado final seria o aperfeiçoamento da atividade-fim, uma vez que o apoio necessário à dinamização desses meios estaria ao encargo da auditoria. Nesse sentido, buscaram-se esses objetivos nesta monografia.

Palavras-chave: Auditoria. Gestão. Qualidade. Controle. Otimização. Resultados.

ABSTRACT

This work seeks to the study on administrative auditing, proceeding to the implantation, in the Military police of the State of Goiás, of a tool of administrative administration returned to the control of the human resources and materials made available by the State, in order to propitiate a service of ostensible policing and maintenance of the public order of quality. The efficient and effective use of the means of performance does with that the organization military policeman if it solidifies before the society. In practical terms, just a control model and evaluation could measure to real potentiality of those means and hits authentic adaptation to the needs of each OPM. The final result would be the improvement of the activity-end, once the necessary support to the dinamizacion of those means would be to the responsibility of the auditing. In that sense, those objectives were looked for in this monograph.

Word-key: Auditing. Administration. Quality. Control. Optimization. Results.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	13
1.1 CONCEITOS DIVERSOS.....	13
1.1.1 Estado.....	13
1.1.2 Governo.....	14
1.1.3 Administração.....	14
1.1.4 Órgãos.....	15
1.2 CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	15
1.3 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	16
1.3.1 Da legalidade.....	16
1.3.2 Da impessoalidade.....	17
1.3.3 Da moralidade.....	18
1.3.4 Da publicidade.....	19
1.3.5 Da eficiência.....	20
1.3.5.1 Eficiência em sentido amplo.....	21
1.3.5.2 Eficiência X eficácia.....	21
1.3.6 Outros princípios administrativos.....	23
1.3.7 Objetivos da administração pública.....	23
2 PRINCÍPIOS DE AUDITORIA.....	24
2.1 CONCEITO DE AUDITOR.....	24
2.2 CONCEITO DE AUDITORIA.....	25
2.3 CONCEITO DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA.....	25
2.4 ESPÉCIES E TIPOS DE AUDITORIA.....	26
2.4.1 Espécies de auditoria.....	26
2.4.1.1 Auditoria independente.....	27
2.4.1.2 Auditoria interna.....	27
2.4.1.3 Síntese de auditoria governamental.....	27
2.4.2 Tipos de auditoria.....	27
2.4.2.1 Auditoria contábil.....	27
2.4.2.2 Auditoria operacional.....	28
2.5 CONCEITO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL.....	28

2.5.1 Avaliação.....	28
2.5.2 Gestão.....	29
2.5.3 Controle.....	29
2.6 FORMA DE EXECUÇÃO DE AUDITORIA GOVERNAMEN.....	29
2.7 TIPOS DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL.....	30
2.8 NORMAS RELATIVAS AO AUDITOR GOVERNAMENTAL.....	31
2.8.1 Independência.....	31
2.8.2 Conhecimento técnico e capacidade profissional.....	31
2.8.3 Cautela e zelo profissional.....	32
3 CONTROLES EXISTENTES.....	33
3.1 CONTROLE EXTERNO.....	33
3.2 CONTROLE INTERNO.....	34
3.3 CONTROLE NA PMGO.....	34
3.4 CONTROLE EM OUTROS ESTADOS.....	35
4 PROPOSTA PARA A IMPLANTAÇÃO DE AUDITORIA	
ADMINISTRATIVA NA PMGO.....	37
4.1 TERMO PROPOSTO – AUDITORIA SETORIAL.....	38
4.2 OBJETO DE ANÁLISE – FINALIDADE DO CONTROLE.....	39
4.3 CLASSIFICAÇÃO DO TIPO.....	39
4.4 FUNÇÃO DE AUDITOR.....	39
4.5 ORGANOGRAMA – ÓRGÃO DE ASSESSORAMENTO.....	40
4.6 PARECER E RELATÓRIO DE AUDITORIA.....	41
4.6.1 Tipos de parecer e relatório.....	41
4.6.2 Parecer final – solução.....	41
4.7 OUTRAS PRESCRIÇÕES.....	42
4.8 OFICIAL AUDITOR DELEGADO.....	42
4.9 A UNIDADE AUDITADA.....	42
4.10 LEGISLAÇÃO - ALTERAÇÕES.....	43
4.11 FUNÇÕES.....	43
5 PRESCRIÇÕES DIVERSAS – DIRETRIZ (PORTARIA).....	44
CONCLUSÃO.....	46
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	48
ANEXOS.....	50

INTRODUÇÃO

A Administração Pública, de um modo geral, deve exercer suas atividades em função da sociedade, pois por ela é comissionada. Por não poder fazer opção por um segmento como a iniciativa privada, o serviço público deve levar qualidade e eficiência a esses serviços, para que, de um modo geral, ao cidadão seja agregada uma melhor qualidade de vida.

Não podendo fazer distinção de pessoas, o Estado deve realizar vários serviços, delegando, aos diversos órgãos estaduais, as responsabilidades de natureza diversa: educação, saúde, segurança, transporte etc. A capacidade administrativamente pública de fazer bem feito o que precisa ser realizado deve expor alguns princípios ou funções, tais como: competência técnica específica, planejamento, organização, coordenação e controle (LIMA, 2007). Nesse sentido, para agregar valores a esses serviços, cada órgão tem de se estruturar, dentro de suas atribuições legais, e elevar o patamar de qualidade de seus produtos, não apenas para o público-alvo, mas também àqueles que desempenham suas atividades.

Entre os diversos anseios da sociedade, está o direito à segurança. O *Artigo 144 da Constituição Federal Brasileira*, em seu *caput*, diz que a segurança pública é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” e contextualiza em seu *Inciso V*, a polícia militar. Nesse sentido, os órgãos estatais responsáveis por esse segmento devem primar pelo padrão de excelência. Parece utopia diante de uma sociedade que diariamente se depara com crimes cada vez mais sofisticados e “organizados”. Os que exercem a atividade de manter a tranqüilidade e a paz pública devem se aperfeiçoar e buscar, sempre, qualidade.

A metodologia a ser utilizada neste trabalho será a da pesquisa bibliográfica, buscando-se em diversos autores, uma concepção sobre a administração pública e conceitos de auditorias, além de uma análise profunda do campo jurídico nas esferas federal e estaduais. Uma pesquisa de campo será imprescindível para a desfecho do trabalho. Sabe-se que a polícia militar do Estado de Minas Gerais atua em ramo parecido com aquele que se pretende

implantar na PMGO, desta forma, uma coleta de dados se fará necessário na corporação mineira.

Neste trabalho, falar-se-á sobre a Polícia Militar do Estado de Goiás, órgão de segurança pública responsável por gerir o policiamento ostensivo preventivo, restringindo-o no aspecto do controle na gestão pela qualidade, com vínculos aos meios humanos e materiais, com objetivo de uma averiguação dos meios disponíveis, com aplicabilidade embasada nas diretrizes e nas metas traçadas pela corporação.

Um retrato da administração pública será proposto, com ênfase nos princípios constitucionais focados na excelência. Discorrer-se-á, com igual valor, sobre a eficiência no modelo de gestão que privilegie a eficácia administrativa.

Após um rigoroso estudo, discorrer-se-á no primeiro capítulo sobre a administração pública e suas vertentes, bem como os conceitos e princípios relacionados à matéria. Um enfoque jurídico e administrativo demonstrará a importância das ações governamentais pautadas em mecanismos que gerem um padrão de excelência nos serviços públicos prestados ao cidadão.

No segundo capítulo, conhecer-se-á os princípios de auditoria, primeiramente como um mecanismo de controle da contabilidade e após, com definições modernas o estudo chega atualmente à auditoria administrativa e governamental, com acepções de conceitos sobre os diversos tipos de controles sob o governo. Conceitos de auditor, auditoria, controle, eficiência e eficácia, são assuntos norteadores para um direcionamento ao foco do trabalho, ou seja, o controle na administração pública.

O objetivo do terceiro capítulo será identificar os controles existentes no âmbito da administração pública, principalmente no estadual, com enfoque nos controles externos e internos, suas atribuições e mecanismos de auditorias. Pretende-se buscar subsídios necessários para posicionar a finalidade do trabalho, tendo em vista que, torna-se imperativo a demonstração e a possibilidade de implantação de uma auditoria nos moldes planejados, no órgão estadual, polícia militar.

Dessa forma, o quarto capítulo, deverá conter os rumos de uma proposta clara, precisa e concisa, para a implantação dessa ferramenta de gestão administrativa no seio da corporação, fundamentando o aspecto legal e indicando mudanças caso o norte da proposta assim o defina. Acarretar-se-á para o bojo deste trabalho, terminologias, funções e atribuições da auditoria administrativa, com sugestões e parâmetros.

Por último, pretende-se estipular uma diretriz norteadora das fases da auditoria, seus instrumentos, atribuições e deveres, com fito de normatizar uma possível mudança na legislação, caso seja acolhido os aconselhamentos inseridos no decorrer desta propositura.

A Polícia Militar do Estado de Goiás completa 150 anos de existência em busca desse conceito de excelência na prestação de serviços à comunidade. A corporação de Januário da Gama Cerqueira se lança em várias frentes, com o horizonte voltado à qualidade. São projetos que visam colocá-la no auge da modernidade, tanto no âmbito da gestão de pessoas quanto na alocação efetiva de equipamentos.

A visão modernista daqueles que comandam a instituição busca qualificá-la a ponto de exercer as atividades de segurança pública constitucionalmente inerentes a ela, com um avançado modelo de gestão que proporcione aos seus executores um olhar dinâmico e indispensável ao patamar das necessidades prementes da sociedade.

Maximizar os recursos disponíveis se faz necessário, com foco intrínseco na melhoria da qualidade de vida da população. Essa concepção se envereda por um caminho certo; porém, quanto maior a iniciativa de otimizar os resultados por uma adequada disposição dos meios, ainda maior a necessidade de exercer um controle sobre esses recursos. Na verdade, uma das modalidades técnicas de medir a eficácia e eficiência na prestação de serviços.

Uma polícia moderna deve dispor os recursos e, ao mesmo tempo, avaliá-los e controlá-los, não importa o nome dado ao controle: fiscalização, auditoria ou inspeção. Tecnicamente falando, será exposto, neste trabalho, o que melhor se adequar à realidade e às necessidade dos tempos modernos.

A nova visão que começa a configurar na PMGO sobrepuja a atividade-fim da corporação quanto ao conceito de polícia ostensiva. Esse elevado modelo descentralizado faz com que o gestor (comandante ou chefe de polícia ostensiva) foque seus objetivos na atividade precípua de segurança pública, com métodos a intensificar os recursos disponíveis a partir de técnicas administrativas de avaliação e aferição.

Para tanto, algumas perguntas poderiam demonstrar essa interação: Como estão sendo disponibilizados os recursos destinados à segurança pública em cada unidade, em cada cidade, em cada recanto do Estado? De que maneira estão sendo avaliados? Qual o nível da qualidade? Que mecanismos de controle existem à disposição do comandante e/ou do futuro chefe de polícia ostensiva?

Na verdade, os mecanismos existem; porém, dentro da visão moderna de se fazer segurança pública, faremos a proposta de um novo modelo.

Aliás, quando se trata de excelência, a gestão pública deve se pautar por alguns princípios que a norteiam. Lima (2007, p. 54) relata que:

[...] os princípios não são leis; são elementos definidores da natureza da gestão pública suprimindo um deles, diante da sociedade brasileira e da Constituição, tem-se uma administração qualquer, eventualmente até melhor, mas não pública.

Lima (2007) aponta os princípios de Estado como os “princípios – essência do ser público”: publicidade, impessoalidade, excelência dirigida ao cidadão, moralidade, eficiência, legalidade e publicidade. Destaca-se, em especial para este trabalho, a excelência dirigida ao cidadão. Entretanto, é bom que se diga, esses princípios se confundem com os da própria administração, narrados na Constituição Federal, no seu Artigo 37, os quais serão pontos de comentários adiante.

Assim, baseada em qualidade e em excelência na prestação do serviço público, a PMGO, por meio desta monografia, poderá implantar a auditoria administrativa, cujos objetivos são a avaliação efetiva e a análise concreta das disposições dos recursos, culminando com um alinhamento nos padrões de qualidade.

Não se almeja atestar a capacidade de comando ou qualificar o desempenho das atividades operacionais (de forma alguma). Trata-se, apenas, de desempenhar controle e aferir os meios humanos e materiais à disposição do Comando-Geral. Trata-se, por fim, de uma ferramenta de gestão que venha somar esforços com o propósito de interagir com a qualidade e com a eficiência.

1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Assim reza o *Parágrafo único* do *Artigo 1º* da *Constituição Federal*: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos diretamente, nos termos desta Constituição”. Este povo, que também pode se denominar coletividade, tem os anseios descritos em lei, atendidos pela administração pública. Meirelles(2007, p. 64) faz um retrato amplo ao nominar a relação povo/administração pública: “numa visão global, a administração pública é, pois, todo aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”

Antes de expandir os horizontes sobre administração pública, necessário se faz um passeio por outros conceitos, imprescindíveis ao melhor entendimento sobre o assunto proposto.

1.1 CONCEITOS DIVERSOS

Apontam-se, neste tópico, os conceitos básicos de Estado, governo, administração e órgãos. Dessa forma, fica mais fácil entendermos essa complexa rede de manifestações políticas.

1.1.1 Estado

Estado é uma instituição organizada política, social e juridicamente, ocupando um território definido, normalmente onde a lei máxima é uma Constituição escrita, e dirigida por um governo que possui soberania reconhecida tanto interna como externamente: “Politicamente é uma comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção (MALBERG¹ *apud* MEIRELLES, 2007, p. 60). Sociologicamente, é corporação territorial dotada de poder de mando originário”

¹ Meirelles não faz referência à obra de Malberg

(JELLINEK², *apud* MEIRELLES, 2007, p. 60). Mais: “é pessoa jurídica territorial soberana (RUFFIA, 1965, *apud* MEIRELLES, 2007, p. 60).

No Estado, definem-se como entidades estatais aquelas com autonomia política, administrativa e financeira. O Estado brasileiro está assim definido na *Constituição Federal* de 1988, em seu *Artigo 18*: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (1988).

1.1.2 Governo

Meirelles (2007, p. 64) descreve o governo sob três aspectos: primeiro, como o conjunto de poderes e órgãos constitucionais em sentido formal; segundo, como complexo de funções estatais básicas, em sentido material; terceiro, em sentido operacional, como condução política dos negócios públicos: “A constante, porém, do Governo, é a sua expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente”.

Em síntese, o governo atua mediante atos de soberania por parte da União ou de autonomia por partes dos Estados, Distrito Federal e municípios na condução dos negócios públicos.

1.1.3 Administração

Di Pietro (2004) mostra que, em resumo, administração abrange atividades superiores de planejar, dirigir, comandar, com o objetivo de alcançar resultado útil. Diz ainda que deva haver o sentido de relação de subordinação, de hierarquia.

A palavra administração diz respeito a uma atividade que se realiza sob o comando de outro, de uma ação dispensada a outro em razão de autoridade. A administração é a arte de realizar objetivos por intermédio de pessoas. A administração é essencial em toda a cooperação organizada, em todos os níveis da organização, é a ação de dirigir os negócios, de gerir bens.

O vocábulo administração “para uns, vem de **ad** (preposição) mais **ministro, as, are** (verbo), que significa servir, executar; para outros, vem de **ad manus trahere**, que

² Meirelles não faz referência à obra de Jellinek.

envolve idéia de direção ou gestão. Administrar quer dizer traçar programa de ação e executá-lo” (MELLO, 1979, *apud* DI PIETRO, 2004, p. 53 - grifos do autor).

1.1.4 Órgãos

Meirelles (2007) assevera que órgãos são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais. Nesses termos, podemos perceber que o serviço público praticado pelos órgãos da administração pública, nas diversas esferas, deve ser o centro de competência na aplicação eficiente de serviços. Relata ainda que essa competência deva ser exercida pelos agentes públicos, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica à qual se vincula. Assim destaca Meirelles (2007, p. 67)

São unidades de ação com atribuições específicas na organização estatal, cada órgão, como centro de competência governamental ou administrativa, tem necessariamente funções, cargos e agentes, mas é distinto desses elementos, que podem ser modificados, substituídos ou retirados sem supressão da unidade orgânica.

1.2 CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Administrar é gerir interesses, de acordo com a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e à conservação alheias. Se os bens e interesses forem individuais, a administração será particular; porém, se os bens e os interesses são da coletividade, a administração, nesse caso, é pública: “Administração Pública é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum” (MEIRELLES, 2007, p. 83).

A administração pública, na sua natureza, revela-se como um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Todo o agente investido em função ou cargo público assume compromisso de bem servir à coletividade, como é o interesse do povo. Assim sendo, a Carta Magna, em seu *Artigo 37*, traz os princípios que devem nortear a administração pública. Cada um deles será analisado, mas com ênfase no princípio da eficiência. Não é ao acaso que a emenda Constitucional nº 19/98 modificou o *caput* do referido artigo, inserindo nele o seguinte princípio:

~~Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:~~

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998. (Grifo nosso)

Percebe-se a preocupação pela qualidade por meio de serviços públicos eficientes e pelos serviços, essencialmente sociais, prestados por órgãos de segurança pública.

1.3 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.3.1 Da legalidade

O princípio da legalidade, estabelecido para a administração pública no *Artigo 37 da Constituição Federal* (1988), de uma forma geral, é um dos sustentáculos da concepção de Estado de Direito e do próprio regime jurídico-administrativo. Definido no *Inciso II do Art. 5.º da Constituição Federal*, quando nele se faz declarar que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

Na dimensão da administração pública dada pela própria indisponibilidade dos interesses públicos, o administrador, em cumprimento ao princípio da legalidade, só pode atuar nos termos estabelecidos pela lei. Não se pode, por atos de quaisquer espécies, proibir ou impor comportamento a terceiro, se o ato legislativo não fornecer, em boa dimensão jurídica, amparo para essa pretensão.

Enquanto no campo privado se assenta como apropriada a afirmação de que o que não é proibido é permitido, no mundo público assume-se como correta a idéia de que a administração só pode fazer o que a lei antecipadamente permitir.

Com efeito, o interesse público sobrepõe-se ao interesse privado, isso é da essência de qualquer Estado, especificamente do Estado de Direito, válido para qualquer sociedade juridicamente organizada. Em outras palavras, o "princípio da legalidade é o *específico do Estado de Direito*, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá identidade própria. Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo" (MELLO, 1996, p. 56).

Pode-se concluir que, contrariamente ao que incide em alguns ordenamentos jurídicos, carece de qualquer possibilidade de ser juridicamente possível, no nosso meio, a edição de regulamentos ou decretos administrativos que venham a ter força de lei e assim delimitar a atuação administrativa. Eles, quando editados, só podem regular ou normatizar assuntos já definidos anteriormente em lei. Assim sendo, sua prática encontra obstáculos

intransponíveis pelo que se faz consagrar no princípio da legalidade existente em nossa lei maior.

De forma geral, Mello (1996, p. 56), em sua obra *Curso de Direito Administrativo*, enfatiza de forma incisiva o princípio da legalidade:

O princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a quaisquer tendências de exarcebação personalista dos governantes. Opõe-se a todas as formas de poder autoritário, desde o absolutista, contra o qual irrompeu, até as manifestações caudilhescas ou messiânicas típicas dos países subdesenvolvidos. O princípio da legalidade é o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a idéia de soberania popular, de exaltação da *cidadania*

1.3.2 Da impessoalidade

O princípio da impessoalidade pública pode ser definido como aquele que determina se os atos praticados pela administração pública devam sempre ser imputados ao órgão ou ao ente em nome do qual se realizam, e destinados à coletividade, sem consideração, para fins de privilégio ou da obrigação de situações restritivas, das características pessoais daqueles a quem, por acaso, se dirijam. Sinteticamente, os atos e os provimentos administrativos são atribuídos não ao funcionário que os exerce, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual atua o funcionário.

A definição do princípio da impessoalidade concebe o conceito sob duas óticas diferentes: a impessoalidade do administrador, quando da consumação do ato; e a impessoalidade do administrado como executor desse mesmo ato (DI PIETRO, 2004).

O princípio da impessoalidade visa assegurar as realizações da administração pública de forma que não sejam propriamente do funcionário ou da autoridade, mas do órgão público. A atividade pública jamais poderá ser apropriada, por aquele que, devido ao exercício funcional, dispõe-se direta ou indiretamente a exercê-la. É, por excelência, impessoal, unicamente atribuída à estrutura administrativa responsável de sua prática.

Por outro ângulo de visão, o princípio da impessoalidade deve ter sua ênfase não mais colocada na pessoa do administrador, mas *na própria pessoa do administrado*. Passa a se afirmar como uma garantia de que não se pode e não se deve ser favorecido ou prejudicado, no exercício da atividade da administração pública, por suas exclusivas condições e característica, o indivíduo.

As características pessoais do administrado devem relacionar-se de forma impessoal com a administração, não podendo ensejar discriminações ou predileções. Podemos colocar, nessa dimensão, por exemplo, o nepotismo, o favorecimento a agremiações,

partidarismo político, desvio de poder, entre outros. Nesse sentido afirma Meirelles (2007, p. 92) “que o princípio da impessoalidade nada mais é que o clássico princípio da finalidade”, ainda assevera:

O princípio da *finalidade* exige que o ato seja praticado sempre com finalidade pública, o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros. () E a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público todo ato que se afastar desse objetivo sujeitar-se-á a invalidação por desvio de finalidade.

1.3.3 Da moralidade

As condições morais remontam à antiguidade. As mesmas eram tidas como exigência impostergável para o exercício de governo. Seria de Sólon³ a afirmação de que um “*homem desmoralizado não poderá governar*”.

Meirelles, sintetizando as lições de Maurice Hauriou, o principal sistematizador da teoria da moralidade administrativa, assim se manifesta:

A *moralidade administrativa* constitui hoje em dia, pressuposto da validade de todo ato da Administração Pública (Const. Rep., art. 37, *caput*). Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da *moral comum*, mas sim de uma *moral jurídica*, entendida como ‘o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração’. Desenvolvendo a sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto.” () “Por considerações de direito e de moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos – *non omne quod licet honestum est*. A moral comum, remata Hauriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a *moral administrativa* é imposta ao agente público para a sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve, e a finalidade de sua ação: o bem comum.” (MEIRELLES, 2007, p. 88-89)

Após a consagração da moralidade administrativa como princípio constitucional, a exigência de atuação do agente público, conforme os padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé, embora ultrapasse o alcance da lei, representa um requisito jurídico de validade dos atos praticados pela administração pública. Com isso, um ato administrativo praticado em desrespeito ao princípio da moralidade pode ser invalidado pela própria administração ou pelo Poder Judiciário.

A Constituição Federal admite, no Art. 5.º, LXXIII, que qualquer cidadão pode ser considerado parte legítima para a propositura de ação popular que tenha por objetivo anular

³ Sólon – 594 ac – legislador ateniense.

atos entendidos como lesivos, entre outros, à própria moralidade administrativa. Por outra via, como forma de também fazer respeitar esse princípio, a nossa lei maior trata também da improbidade administrativa.

A improbidade é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial pela Constituição (1988), instrumento que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (*Art. 37, §4.º*): “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”

1.3.4 Da publicidade

Meirelles (2007, p. 94) relata que publicidade “é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos eternos.” De acordo com esse conceito formal, poder-se-ia definir a publicidade como princípio administrativo sinônimo de transparência, aquilo que se faz conhecer, disposto ao público. Partindo da premissa de que todo poder emana do povo, conforme *Artigo 1.º, Parágrafo único*, da *CF*, não seria correto que a administração pública viesse a ocultar do povo os atos praticados por ela.

A publicidade no campo do Direito retrata o fato de um determinado ato administrativo ser publicado, não interessando se a pessoa atingida por seus efeitos tenham ou não tomado conhecimento, feita a publicação dentro dos limites legais, haverá uma presunção de ciência por parte do interessado, satisfeita a exigência da publicidade. Importante observar, todavia, que a publicação, como a comunicação, não implica que o dever de publicidade apenas possa vir a ser satisfeito pelo comprovado e efetivo conhecimento, de fato, do ato administrativo por seus respectivos destinatários.

Di Prieto (2004) elenca os casos em que a lei restringe o princípio da publicidade. De acordo com nossa lei maior, ele jamais poderá vir a ser compreendido de modo a que propicie a violação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (*Art. 5.º, X, c/c. Art. 37, § 3.º, II (32) da CF*), do sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional (*Art. 5.º, XIV, da CF*), ou com violação de sigilo tido como imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (*Art. 5.º, XXXIII, c/c. Art. 37, § 3.º, II da CF*).

Outro ponto importante está no fato de não se confundir princípio da publicidade com interesses pessoais, o que feriria também o princípio da impessoalidade. Assim, assevera o § 1.º do *Art. 37, da Constituição Federal (1988)*:

[...] A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Assim sendo, os atos administrativos, cumprindo o princípio da publicidade, entre as peculiaridades aqui expostas, tornará a administração pública mais transparente, denotando seriedade e honestidade, e mais eficiência no trato com a coisa pública.

1.3.5 Da eficiência

Primeiramente, discorrer-se-á sobre eficiência como princípio da administração pública, inserido na Carga Magna por meio da emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. O legislador não poderia ter escolhido princípio melhor para direcionar os rumos administrativos, pois, se por um lado, na Constituição Federal, já havia princípios da moralidade e da finalidade; de outro, não poderia deixar de ser norteados pela eficiência. Tecer-se-á, posteriormente, sobre eficiência em um conceito mais amplo, delimitando sua importância nas atividades de segurança pública, prestadas pela Polícia Militar do Estado de Goiás.

Meirelles (2007, p. 97) discorre sobre a eficiência como um dos deveres da administração pública, e a define como “o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional”. Diz o autor, parafraseando parecer do Supremo Tribunal Federal, que esse princípio é o mais moderno da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público, e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (STF, RDP 16/207, apud, MEIRELLES, 2007, p. 97)

De acordo com Di Pietro (2004, p. 83), o princípio em tela se apóia em dois aspectos:

Pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (grifo nosso).

Pode-se traduzir a eficiência administrativa como o caminho para a qualidade nos processos e nos resultados. Paulo Daniel Barreto Lima, em sua obra *A excelência em gestão pública*, propõe um conceito que abrange a instituição e o agente, ambos alicerçando-os no

princípio da eficiência, e os identificando como processo: “Fazer de modo certo é ser eficiente. Tal capacidade implica organizar racionalmente as operações do processo, de forma a empregar da melhor forma possível os recursos disponíveis.” (LIMA, 2004, p. 7)

Cabe ressaltar que a eficiência, como princípio da administração pública, está ligada às esferas federal, estadual e municipal, e aos respectivos órgãos de cada uma delas, seja direta ou indiretamente. Nesse sentido, inclui-se a polícia militar, órgão da administração pública estadual, responsável pela prestação de serviço em segurança pública, que não se furta a colocar em prática, com igual valor, a eficiência administrativa. Nesse caso, pode-se desdobrar esse princípio, transpondo-o para a qualidade, a excelência, a produtividade e os resultados.

1.3.5.1 Eficiência em sentido amplo

Enquanto definido como princípio da administração pública, ele ultrapassa o campo organizacional, sem distinções entre os serviços públicos. Observando com enfoque dinâmico, podemos perceber que eficiência deve ser o norte de todos os serviços prestados, tanto pela atividade pública quanto pela privada: “Conclui-se afirmativamente que a gestão pública brasileira pode ter as mesmas características que definem a gestão de excelência do setor privado.” (LIMA, 2007, p. 58).

Lima (2007) mostra que a “excelência em gestão pressupõe integrar as diversas práticas gerenciais de um órgão ou entidade em um sistema de gestão”, ligando a parte estrutural e o movimento dos componentes, ou seja, a excelência de forma ampla está intimamente ligada ao fazer bem feito, algo profícuo ao cidadão, detentor e mantenedor dos serviços públicos. A excelência, então, deixa o campo do direito administrativo para fazer parte da estrutura organizacional e pessoal do agente público, como princípio da ética e dos bons costumes. Cada servidor, em função do cargo que lhe é investido pelo Estado, tem o dever moral de promover, de forma eficiente, um serviço de qualidade e de excelência.

1.3.5.2 Eficiência X eficácia

Eficiência e eficácia parecem palavras sinônimas, não fosse a importância que norteia o campo administrativo, tanto na esfera pública quanto na privada. Numa visão organizacional, elas tomam sentidos diferenciados e de suma importância no campo dos resultados. Anteriormente, uma análise sobre o termo eficiência destacou-a como princípio da

administração pública, legalmente inserido na Carta Magna. O estudo pormenorizado dos dois termos mostra o de seriedade do assunto para a administração pública.

Chiavenato (2002) conclui que a Teoria da Contingência⁴ mostrou novas colocações a respeito desses conceitos, os quais traduzem um duplo ponto de vista: “Eficácia é uma medida normativa do alcance de resultados, enquanto a eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos disponíveis nesse processo”.

O modelo burocrático, denominado também de fechado, delineou as atividades apenas na relação entre os recursos aplicados e o produto final. Por outro lado, Chiavenato (2002, vol II, p. 433) assevera que:

A administração científica focalizou a melhor maneira (the Best way) pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos (pessoas, máquinas, matérias-primas) sejam aplicados de forma mais racional possível. A eficiência preocupa-se com os meios, com os métodos e procedimentos mais indicados que precisam ser devidamente planejados e organizados a fim de assegurar a otimização da utilização dos recursos disponíveis. A eficiência não se preocupa com os fins, mas simplesmente com os meios. O alcance dos objetivos visados não entra na esfera de competência da eficiência; é um assunto ligado à eficácia.

A visão administrativa sobre eficiência e eficácia proposta por Chiavenato (2002) demonstra a dimensão dos conceitos dentro do processo organizacional. Ao fazer corretamente as coisas, com melhor utilização dos recursos, o administrador estará voltado à eficiência; porém, quando o mesmo administrador, compulsoriamente, alcançar melhores resultados, estará pautando pela eficácia. Em síntese, o autor afirma que “eficiência se preocupa em como as coisas são feitas e de que forma deverão ser executadas, já a eficácia perguntará para que as coisas sejam feitas, quais os resultados que elas trazem e quais os objetivos que elas alcançam” (Chiavenato 2002, p. 444).

Destaca-se que, na qualidade dos serviços prestados, bem como na aplicação racional dos meios disponibilizados à organização (instituição ou órgão público), quanto mais eficientes e eficazes forem suas diretrizes, melhor será o grau de satisfação do público almejado. O projeto proposto nesta monografia demonstrará que esses conceitos estarão sempre norteando as atividades de segurança pública, e que, para visualizá-los, necessário se faz uma medição, uma aferição ou análise dos resultados. Nesse caso em potencial, da aplicação dos meios e de seus resultados.

⁴ A Teoria da Contingência explica que não há nada de absoluto nos princípios gerais da administração.

1.3.6 Outros princípios administrativos

Os princípios acima elencados estão explicitamente citados no *Artigo 37* da Constituição Federal; outros, implícitos, e de suma importância para a administração pública, serão apenas apontados, pois para o trabalho não se vislumbra a necessidade de aprofundar em cada um deles. Di Pietro (2004) destaca:

- | | |
|--|---------------------------------------|
| a) Supremacia do interesse público; | f) Hierarquia; |
| b) Presunção de legitimidade ou de veracidade; | g) Continuidade do serviço público; |
| c) Especialidade; | h) Razoabilidade e proporcionalidade; |
| d) Controle ou tutela; | i) Motivação; e |
| e) Autotutela; | j) Segurança jurídica. |

1.3.7 Objetivos da administração pública

Além de princípios, a administração pública também tem objetivos. Estes convalidam a necessidade pela busca da qualidade total quando presta serviço ao público, a partir dos cinco conceitos abaixo, denominado 5 Es:

Título: Os ES da administração pública.

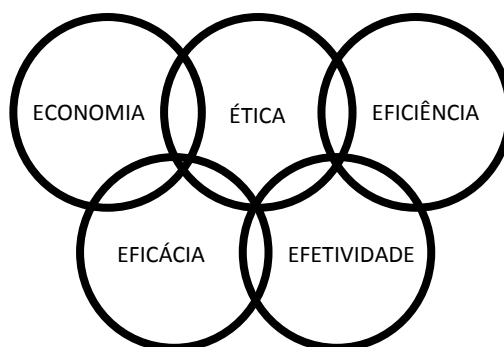


Figura 1. Fonte: www.acep.org.br/forum.auditoria/Painel%20II.ppt. Elaboração: Inaldo Paixão

2 PRINCÍPIOS DE AUDITORIA

Oliveira (2006, p. 1) inicia sua obra intitulada *Curso prático de auditoria administrativa*, mostrando que a auditoria está classificada como uma atividade própria das ciências contábeis, mas é enfático quando diz: “Nas últimas décadas, essa realidade, como a de tantas outras áreas profissionais, tem sofrido profundas modificações”. Continua ainda o autor, comentando que o domínio da auditoria deixa a sua esfera original para pairar sobre outras áreas do conhecimento, entre elas a administrativa, “de modo que passou a ser uma atividade multidisciplinar, transcendendo assim os limites contábeis”.

Alguns conceitos serão necessários para a delimitação da propositura, para tentar enquadrá-la dentro daquele que mais se aproxima do tema proposto.

2.1 CONCEITO DE AUDITOR

A princípio, os autores pesquisados não indicam um conceito pleno ou específico para o termo auditor, o que se encontra são algumas definições que remetem quase sempre às questões contábeis ou ao exercício da profissão. Sá (1993, p. 56) define auditor como aquele que se “dedica aos trabalhos de auditoria, habitualmente, como livre exercício de um mister técnico, como especialização contábil”. Indica o autor que, por ser a auditoria aplicada em diversos ramos, vários são os tipos de auditores: interno, do tesouro, independente. Dentro desse conceito, podem-se pontuar algumas características do auditor:

- a) Independência;
- b) Conhecimento técnico;
- c) Cautela;
- d) Sigilo;
- e) Discrição.

2.2 CONCEITO DE AUDITORIA

Comecemos com este conceito: “Auditoria é a técnica contábil do sistemático exame dos registros, visando apresentar conclusões, críticas e opiniões sobre as situações patrimoniais e aquelas dos resultados, quer formadas, quer em processo de formação” (SÁ, 1993, p. 22).

Sinteticamente, Sá (1993) aponta um conceito enxuto, mas teoricamente voltado à concepção inicial de auditoria. “A auditoria é o exame de demonstrações e registros administrativos. O auditor observa a exatidão, integridade e autenticidade de tais demonstrações, registros e documentos” (HOLMES, 1956, apud SÁ, 1993, p. 20). Trata-se de uma visão estereotipada, que remete à essência do termo, mas que, como narrado, transcende as barreiras contábeis.

Em uma forma mais ampla, poder-se-ia dizer que a auditoria funciona como um conjunto de ações voltadas ao assessoramento que busca a validação de controles, permitindo tomadas de decisões.

2.3 CONCEITO DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA

Auditoria administrativa “compreende o exame das tarefas ligadas à administração de recursos humanos, financeiros, materiais e de bens patrimoniais que envolvem direitos e obrigações” (OLIVEIRA, 2006, p. 15).

Com objetivo de trabalhar em sentido preventivo e ao mesmo tempo na apuração dos resultados, a auditoria administrativa é uma ferramenta de gestão dos tempos modernos, pois transcende a área inicial de atuação da auditoria. Os reflexos contábeis são deixados de lado, o foco passa a ser a probidade. Uma análise mais minuciosa das rotinas e das normas preestabelecidas pela administração será exigível nesse caso. Outro fator relevante é o fato de que a auditoria administrativa envolve conceitos já descritos, como eficiência, excelência, gestão, qualidade, responsabilidade e probidade.

O auditor, nesse caso, formado em Administração, tem como principal fator estreitar os laços entre os esforços (meios) colocados à disposição pelo administrador e a real utilização no processo de transformação desses meios. De forma esclarecedora e no entender de Oliveira (2006, p. 16):

Uma auditoria administrativa, baseada em exames permanentes das tarefas que envolvem as atividades geradoras de compras e vendas de qualquer empresa ou

entidade, poderia obter resultados mais positivos ao identificar prontamente erros, desvios ou mau uso de recursos empresariais, pois não depende de finalização de processos mediante registros contábeis.

Processa-se, nesse conceito, um delimitador importante na propositura que adiante se apresentará, pois, traçando um paralelo, podemos identificar de forma sucinta que no conceito poderia ser facilmente incluída a administração pública.

2.4 ESPÉCIES E TIPOS DE AUDITORIA

Sá (1993, p. 38) dispõe a auditoria por classificações quanto:

- a) ao processo indagativo em geral e analítica;
- b) à forma de intervenção em interna e independente;
- c) ao tempo em continuada e periódica;
- d) à natureza em normal e especial;
- e) ao limite em total e parcial.

Esses termos são conceituados dentro da auditoria implementada no campo contábil. De forma mais ampla, a definição moderna divide os termos em espécies e tipos de auditorias. Estes são tratados separadamente. Embora pareça semelhantes, a literatura que trata sobre o assunto tende a organizá-los separadamente. Oliveira (2006, p. 10) define o conceito de espécie e tipo, para logo em seguida discorrer sobre suas subdivisões:

a| “Espécie de Auditoria” considera a finalidade para a qual o trabalho do auditor é executado. Por exemplo: se a finalidade do trabalho do auditor é fornecer uma opinião sobre o conjunto das demonstrações financeiras, então, a espécie será de uma auditoria independente.

b| “Tipo de Auditoria” considera o objeto, o tipo dos elementos examinados pelo auditor durante a execução para atingir sua finalidade. Por exemplo: na auditoria independente, o auditor examina prioritariamente os registros e os saldos contábeis.

2.4.1 Espécies de auditoria

As espécies de auditoria têm amplas abordagens em diversas obras. Diante do foco do trabalho, a auditoria governamental ganhará mais atenção, sendo as demais explanadas sucintamente.

2.4.1.1 Auditoria independente

Também conhecida como auditoria externa, a auditoria independente tende a verificar registros contábeis e os devidos pareceres sobre a fidedignidade das demonstrações financeiras por profissionais liberais alheios à administração da empresa. Utilizada no campo empresarial, é aplicada por profissionais, conhecidos por auditores independentes, exercida principalmente nas sociedades de capitais abertos: “Outros tipos de entidades, que não sejam as Sociedades Anônimas, podem contratar os serviços de auditor independente, desde que esta seja exigida por legislação própria, estatuto ou regimento interno” (OLIVEIRA, 2006, p. 10).

2.4.1.2 Auditoria interna

Sinteticamente, a auditoria interna se exerce por meio do exame dos fatos por funcionários da própria empresa: “A auditoria interna é realizada por algumas empresas com sucesso, requerendo, porém, uma organização rígida e mesmo controle próprio” (SÁ, 1993, p. 42).

2.4.1.3 Síntese de auditoria governamental

Denominada como o campo específico da auditoria, no qual, em caráter peculiar, são averiguadas as situações em que se encontram as contas da administração pública direta e indiretamente, bem como envolvendo os exames do patrimônio público (OLIVEIRA, 2006). Assim sendo, o tema será examinado em tópico distinto, devido à importância da monografia.

2.4.2 Tipos de auditoria

Tecnicamente, são dois os tipos de auditoria: contábil e operacional.

2.4.2.1 Auditoria contábil

Vejamos esta passagem: “Aquela cujo objeto de exame está, em grande parte, voltado para a confirmação da fidelidade dos registros da contabilidade” (OLIVEIRA, 2006, p. 15). O vínculo com as questões contábeis estão profundamente ligados a esse tipo de auditoria, e busca conciliar e revisar os diversos tipos de documentos, tais como livros de caixa, balanços etc.

2.4.2.2 Auditoria operacional

Embora o nome lembre a área de atuação da polícia militar em sua atividade-fim, esse tipo de auditoria está voltado para os controles internos, com visão intrínseca dos procedimentos operacionais e metas propostas pela empresa. Alguns autores chegam a permitir um determinado conflito conceitual, pois as auditorias caminham paralelamente, sendo que a tradicional está voltada mais para a rotina interna administrativa, enquanto a contábil, para os resultados das verificações das contas empresariais.

2.5 CONCEITO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL

Embora seja um tipo de auditoria, devido à sua importância para o tema, um tópico foi reservado para a auditoria governamental. Peter e Machado (2008, p. 22) dizem que “a Auditoria Governamental é um campo de especialização da auditoria, voltada para a Administração Pública (direta ou indireta), compreendendo a auditoria interna e externa”.

Nesse ponto, a auditoria está direcionada ao patrimônio e ao interesse público, abrangendo todo o campo público. Os autores indicam duas vertentes dentro da auditoria governamental: a auditoria tributária/fiscal e a auditoria de gestão pública; esta de grande utilidade no tema proposto, pois “visa o controle de gestão, observando além dos princípios de auditoria geral aqueles que norteiam a Administração Pública: moralidade, publicidade, impessoalidade, economicidade e eficiência” (PETER E MACHADO, 2008 p. 23).

Dentro do conceito de auditoria governamental, é importante focalizar outros conceitos básicos, que estarão intimamente ligados entre si, às vezes sendo traduzidos como sinônimos ou notas similares, de tão próximos que estão: avaliação, gestão e controle.

Relevante demonstrar, também, as formas de execução e tipos de auditoria governamental.

2.5.1 Avaliação

Ainda focado no uso de recursos financeiros, a prática da avaliação produz um determinado controle sobre os resultados. Poderíamos focar outras atividades, como a eficácia na utilização dos meios. Na avaliação dos parâmetros, devemos seguir com uma comparação criteriosa, observando se o resultado pretendido está intimamente ligado aos objetivos, às metas, aos resultados e aos efeitos. Barreto Lima (2007, p. 99) acrescenta: “Assim, é possível igualar o previsto ao realizado, o liberado ao executado”.

2.5.2 Gestão

Lima (2007, p. 103) conclui que “gestão é qualquer conjunto de práticas de planejamento, organização, direção, coordenação e controle integrados e interatuantes que concorrem para a produção de resultados finalísticos”.

A organização, de um modo geral, busca a qualidade. Não há como avaliar a gestão e os resultados, se não houver um alto grau de avaliação. Metas só serão atingidas se forem observadas. Recursos só serão otimizados se um real controle e uma eficaz observação forem exaustivamente implementados.

2.5.3 Controle

O controle na gestão pública é uma ferramenta fundamental e está inserido na avaliação. Trata-se, segundo Lima (2007), de mecanismos de monitoramento proativo, quando se antecipa aos eventos contextuais que possivelmente trariam prejuízos à gestão e reativo àquele realizado para conter um gerenciamento que, em alguma etapa, não produziu os resultados esperados. Em ambos os casos, o objetivo seria a identificação e a solução das restrições.

Di Pietro (2004), em uma abordagem dinâmica, e voltada para a administração pública, aponta o controle como a capacidade que o Estado tem de fiscalizar e corrigir a sua própria atuação.

2.6 FORMAS DE EXECUÇÃO DA AUDITORIA GOVERNAMENTAL

Para Peter e Machado (2008, p. 16): “A auditoria governamental pode ser realizada de forma Direta, Indireta, Compartilhada, Subsidiária ou Integrada”. No *Manual de auditoria governamental*, os autores passam a expor essas formas de maneira sucinta:

- a) **auditoria governamental direta:** aquela realizada por pessoas ligadas diretamente aos órgãos públicos, tendo estes atribuições de auditoria;
- b) **indireta ou terceirizada:** quando realizadas por empresas terceirizadas;
- c) **compartilhada:** quando realizada em conjunto pelas duas anteriores;
- d) **subsidiária:** realizada por auditoria interna, orientada por órgãos de controle; e
- e) **integrada:** realizada por diversos grupos de controle e auditoria.

2.7 TIPOS DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL

Na visão ampla de Peter e Machado (2008), vários são os tipos de auditoria governamental. Em um breve arcabouço, serão expostas as variáveis, com foco naquela que mais possa se adequar ao delineamento necessário à defesa da nossa proposta que será externada posteriormente.

- a) **Auditoria de gestão:** verifica as regularidades de contas, contratos, convênios, acordo ou ajustes; envolve todo o processo de prestação de contas e aplicação de recursos, os autos, entre outros;
- b) **Auditoria de programas:** o objetivo principal é constatar a execução e a aplicação dos recursos destinados a programas de governo;
- c) **Auditoria operacional:** consiste em avaliar as ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo operacional, ou parte dele; esse tipo de auditoria governamental atua no campo denominado “operacional”, e a vincula como apoio à atividade gerencial; a aplicação dos recursos humanos e os materiais, alvos deste trabalho, são avaliados pela auditoria operacional, principalmente no tocante a economicidade, eficiência, efetividade e qualidade dos controles internos; nota-se que existe uma dinâmica voltada para os controles internos, isto é, na instituição, aqueles órgãos destinados a exercer uma fiscalização são auditados de uma maneira paralela pela auditoria operacional;
- d) **Auditoria contábil:** utilizada para controlar as atividades financeiras e patrimoniais, bem como registros de documentos e análise das informações;
- e) **Auditoria de sistemas:** refere-se ao controle de dados e sistemas de informações;
- f) **Auditoria especial:** objetiva o exame de fatos ou situações consideradas relevantes de natureza incomum ou extraordinária;
- g) **Auditoria de qualidade:** permite uma análise pormenorizada e concreta sobre as atividades dos administradores e gestores públicos; essa auditoria visa alcançar a qualidade na gestão, distinguindo aqueles que efetivamente sobressaem em suas tarefas cotidianas;
- h) **Auditoria integral:** para Peter e Machado (2008, p. 10), esse tipo de auditoria merece uma atenção especial:

A auditoria integral envolve o exame dos controles, processos e sistemas utilizados para gerenciar os recursos da organização, quais sejam: Dinheiros, pessoas, ativos físicos e informações, fundamentando-se em dois princípios de gestão pública.

Primeiro: a gestão deve ser conduzida de forma que as decisões resultem no melhor uso dos recursos públicos, e, conseqüentemente, em serviços públicos econômicos, eficientes e efetivos.

Segundo: As pessoas que conduzem a gestão devem ser responsabilizadas pelo gerenciamento prudente e efetivo dos recursos delegados.

2.8 NORMAS RELATIVAS AO AUDITOR GOVERNAMENTAL

Peter e Machado (2008) afirmam que os auditores são responsáveis tanto pelo órgão onde exercem a atividade de controle como perante a sociedade, tendo que conduzir seus trabalhos de forma ética e moral, pois devem contas tanto à instituição quanto à sociedade. Diante disso, propõem normas relativas à atividade de auditor no âmbito governamental:

2.8.1 Independência

Entre as diversas fases da auditoria, planejamento, execução e parecer, é necessário que o profissional, no exercício de sua atividade, tenha independência para assegurar a imparcialidade. Dentro do fator independência, correlatamente o auditor precisa de:

- a) **Soberania** que traduz “domínio do julgamento profissional, pautando-se, exclusivamente e livremente a seu critério, no planejamento de seus exames, na seleção e aplicação de procedimentos técnicos e testes de auditoria” (PETER e MACHADO, 2008, p. 52);
- b) **Imparcialidade:** o auditor deve primar pelo profissionalismo, não interferindo em situações conflituosas e de alçada da gestão de outrem; sua postura imparcial denotará um julgamento conciso e prático;
- c) **Objetividade:** ao auditor compete apenas a busca por evidências e fatos, na condução de uma busca sensata para a emissão de uma opinião.

2.8.2 Conhecimento técnico e capacidade profissional

Recomenda-se que o profissional de auditoria tenha capacidade profissional e conhecimento técnico a respeito do assunto a ser auditado. O auditor governamental deve ser uma pessoa interessada em atingir os objetivos destinados à sua atividade, e primar pela busca constante de conhecimentos técnicos, delineando a sua conduta pela legalidade e pela legitimidade de seus atos.

2.8.3 Cautela e zelo profissional

Características como cautela, zelo profissional, comportamento ético, sigilo e discrição fazem parte do perfil do profissional que atenderá às instituições quando da realização de auditoria.

3 CONTROLES EXISTENTES

Henri Fayol, considerado o pai da administração científica, definiu as funções básicas da administração em planejamento, organização, direção, coordenação e controle (Koontz, 1955, *apud* Peter e Machado, 2008, p. 21). O controle, na acepção da palavra, significa “domínio de si mesmo, comedimento, moderação, verificação administrativa, fiscalização, financeira, ou ainda o poder de ter sob o seu domínio o comando e a fiscalização” (Ferreira, 1982, *apud* Peter e Machado, 2008, p. 21).

A Constituição Federal, promulgada em 1988, observando os princípios ligados à administração pública, já devidamente elencados no início deste trabalho, trata especificamente do controle das atividades públicas. A seção IX compreende os artigos 70 a 75 e trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária. Trata, implicitamente, do controle interno e externo, nos âmbitos federal, estadual e municipal. Para um rápido entendimento, abordar-se-á o nível estadual.

3.1 CONTROLE EXTERNO

O controle externo é exercido pelo Tribunal de Contas do Estado, de acordo com a legislação vigente. A Constituição Estadual de 1989 assim trata o assunto:

Art. 25 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, no que se refere 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.

§ 1º - O controle externo, a cargo da Assembleia, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

A Constituição Estadual delimita, no seu *Artigo 26*, as atribuições de controle externo inerente ao TCE/GO, órgão cujo regimento interno estabelece a sua área de atuação e a sua competência. Apenas para um breve posicionamento, assim informa o regimento:

Art. 1º O Tribunal de Contas do Estado de Goiás, órgão de controle externo, nos termos fixados pelas Constituições Federal e Estadual, e na sua Lei Orgânica, de nº 16.168, de 11 de dezembro de 2007, é a instituição que auxilia a Assembléia Legislativa na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da Administração Estadual Direta e Indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, aplicações das subvenções e renúncia de receitas. (REGIMENTO INTERNO DO TCE, 2008)

3.2 CONTROLE INTERNO

No Estado de Goiás, o controle interno é exercido pela Secretaria da Fazenda, por meio da Superintendência de Controle Interno, e sua área de atuação não difere daquela do controle externo. As atribuições constantes de instruções normativas visam estabelecer controle sob as atividades financeiras, orçamentárias, de recursos humanos e patrimoniais do Estado. Cabe-lhe também, entre outras coisas, zelar pelos mecanismos de controle interno:

XVII – exercer preventivamente a orientação sobre procedimentos administrativos de planejamento, programação, execução, fiscalização, controle e avaliação, com o objetivo de melhorar as ações dos agentes públicos;
 XIX – propor políticas de gerenciamento interno e de avaliação do desempenho da máquina pública;
 XX – avaliar o desempenho da gestão governamental no conjunto de ações desenvolvidas, verificando o cumprimento dos princípios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade em termos de políticas públicas, programas, projetos ou atividades; (REGIMENTO DO CONTROLE INTERNO – GO, 2004)
 Grifo nosso.

3.3 CONTROLE NA PMGO

A polícia militar, por intermédio do Comando de Apoio Administrativo e Financeiro e suas chefias de recursos humanos e financeiros, exerce efetivamente um controle sobre as atividades de prestação de contas diante dos controles internos e externos estaduais. Dentro de suas atividades específicas, principalmente no que concerne ao pagamento, ao controle de pessoal e ao controle das atividades financeiras ligadas ao órgão, a PM faz uma preliminar das atividades de auditoria no que tange especificamente aos elementos que envolvem recursos governamentais.

Outra área que trata de recursos orçamentários, a PM/6, mesmo que indiretamente e em conjunto com a chefia financeira, delimita o campo de atuação na esfera de controle ou auditoria no âmbito da corporação goiana.

As diretrizes emanadas pelos controles internos e externos indicam as responsabilidades de controle no âmbito de cada órgão e suas responsabilidades. Emanam a

necessidade de, no cerne da corporação, haver outros recursos de controle que verifiquem a real aplicação dos meios destinados à segurança pública na PMGO.

3.4 CONTROLES EM OUTROS ESTADOS

Para efeito de comparação, vemos que os outros entes da federação, também responsáveis pelo destino dos recursos públicos, praticam o ato legalmente constituído de controle, às vezes com outros nomes, principalmente no controle interno, pois o externo recebe o nome, em todos os Estados, de tribunais de contas:

- a) Minas Gerais – Auditoria Geral do Estado (Auge);
- b) Bahia – Auditoria Geral do Estado (AGE);
- c) Mato Grosso – Auditoria Geral do Estado (AGE-MT);
- d) Ceará – Controle Interno.

Alguns Estados definem a prática do controle e da auditoria nos órgãos estaduais, como nos exemplos:

- a) Audin – Controle interno da Universidade Federal de Santa Catarina;
- b) Controladoria Interna – Tribunal de Justiça do Estado de Goiás;
- c) Controle Interno – Conab do governo federal.

Outro exemplo importante, e que demonstra a capacidade de controle sobre suas atividades, é o fato de o Estado de Minas Gerais atuar na área de auditoria dentro da polícia militar, com foco no controle de gestão e operacional. Visita feita à capital mineira, cuja documentação se encontra no ANEXO III, demonstra o grau de seriedade sobre a coisa pública, praticado por um órgão cuja responsabilidade legal é a preservação da ordem pública.

Na Polícia Militar de Minas Gerais, o controle interno é denominado de auditoria setorial. De acordo com a *Lei Delegada nº 92*, de 29 de janeiro de 2003, e o *Decreto nº 44655/2007*, que estruturou a Auge-MG, é atribuído a cada órgão, por meio de auditorias setoriais, o controle interno, devidamente normatizado pela *Resolução nº 3767*, de 25 de junho de 2004, e publicado no BFPM nº 054ª de 22 de julho de 2006.

A auditoria setorial da PMMG, em pleno funcionamento, de acordo com a sua criação, é gerida por CEL PM, subordinada administrativa e diretamente ao comandante-

geral; tecnicamente, à Auditoria Geral do Estado de Minas Gerais. (RESOLUÇÃO 3767, Art. 3º).

4 PROPOSTA PARA IMPLANTAÇÃO DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA NA PMGO

Os capítulos anteriores definiram os conceitos e entendimentos necessários ao conhecimento sobre o tema/título da monografia: Estudo visando à implantação da auditoria administrativa na PMGO: proposta e regulamentação.

Percebe-se, claramente, que, sem a construção teórica e legal sobre a administração pública e auditoria governamental, dificilmente se chegaria a uma constituição de idéias concatenadas, que viessem a corroborar, com argumentos nítidos, a implantação de um mecanismo de gestão pelo controle dos meios humanos e materiais.

Ficou comprovado que os conceitos e o esboço sobre os princípios básicos da administração pública, explícita e implicitamente constantes da nossa Carta Maior, devem fazer parte de cada setor governamental, pois o Estado está ramificado nessas organizações.

A polícia militar, braço estatal responsável constitucionalmente pelo policiamento ostensivo/preventivo na área de segurança pública, também está sob as asas legais desses princípios, tendo o da eficiência um mote diferenciado, devido à particularidade e à importância que ele traria à conclusão do tema.

Em princípio, a **eficiência** tem sua égide nas leis constitucionais, definidas como propositura organizacional. Evidenciou-se a importância do seu conceito na amplitude da qualidade, verificada a sua delinação com a eficácia.

Ainda para uma boa composição, foram realçados os conceitos de espécies e tipos de auditoria, com foco na auditoria governamental, pois, nesse ponto, encontra-se o sustentáculo do direcionamento que se pretende alcançar.

Quando se trata de controle das atividades estatais, entram em cena o Tribunal de Contas (controle externo) e a Superintendências de Controle Interno, ligados à Secretaria da Fazenda (nomes utilizados no Estado de Goiás), que, às vezes, recebem outras nomenclaturas.

A Polícia Militar do Estado de Goiás também exerce diretamente a atividade de controle interno. Há um órgão responsável pela fidelidade nas despesas com gastos públicos,

como aquisições de materiais e pagamento de pessoal. Essa tarefa fica por conta da chefia financeira ligada ao comando de apoio administrativo e financeiro. O controle é exercido com vínculo ao TCE e à Superintendência do Controle Interno, conforme estabelece o ato normativo dos órgãos.

Assim, não há o que se falar em controle financeiro e orçamentário no âmbito interno da corporação, pois já está amplamente delineado e tecnicamente orientado por órgãos superiores de controle. Entretanto, nada impede que a administração da PMGO elabore planos que possam buscar controle sobre suas atividades, e uma aplicação de controle nos termos desejados quando da aplicação do tema proposto. Passaremos a alguns posicionamentos para a efetivação da proposta.

4.1 TERMO PROPOSTO – AUDITORIA SETORIAL

No caso específico, a sugestão seria a criação de um instrumento de controle no âmbito interno da corporação, que fosse capaz de medir e aferir a aplicação dos meios disponibilizados a cada unidade da PMGO. Como definido, esse mecanismo pode variar de nomenclatura: auditoria, controle e até mesmo inspetoria; mas o propósito apresentado conduz para o termo **auditoria**, como sinônimo de controle. Para tanto, buscou-se um conceito diferenciado, ligado ao processo de gestão pública.

Alecian e Foucher (2007, p. 165) definem controle como conjunto “de meios executados por uma organização para ajudar os responsáveis operacionais a permitir, permanentemente, que eles atinjam seus objetivos utilizando seus recursos de modo otimizado”.

O objetivo da implantação de uma auditoria visa à otimização, ao aperfeiçoamento e à potencialização dos recursos. É gerir a coisa pública com eficiência. Nos moldes sugeridos, verifica-se que um elemento gerador de otimização é a averiguação independente, por meio de auditoria, para apurar, de forma imparcial, a real condição da disponibilização desses meios.

Percebe-se que esse controle não aferirá a gestão da atividade-fim da corporação. Servirá de termômetro e acompanhará o desempenho, até mesmo sugerindo a implementação e a viabilização de alocação de mais recursos, caso se perceba a necessidade para a propositura da implantação de uma auditoria administrativa na corporação goiana

Necessário se faz delinear, de forma ampla, todos os conceitos legais que norteiam a administração pública de uma maneira geral. Uma visão macro de administração,

administração pública, gestão de qualidade e aspectos gerais ampliou a condição para tecermos um rumo que possa ser apontado a um modelo eficiente e eficaz de controle interno, de meios humanos e de materiais em cada unidade da polícia militar.

Assim, para diferenciar dos controles existentes (Superintendência do Controle Interno e Controle Externo – TCE), sugere-se, nesta monografia, a aplicação do termo AUDITORIA SETORIAL ou, como opção secundária, o de CONTROLE SETORIAL. Dispensa-se, por razões metodológicas, o termo **auditoria administrativa**, por se tratar de assunto amplamente estudado e tido como corrente delimitadora tanto da área privada como na pública.

4.2 OBJETO DE ANÁLISE – FINALIDADE DO CONTROLE

O tema proposto já veio delimitado em sua fonte, ou seja, a auditoria administrativa se converge para o controle dos recursos materiais e humanos e sua real aplicação dentro dos parâmetros estabelecidos pela PMGO. Assim sendo, passaria essa auditoria a ser um instrumento de gestão administrativa, de forma a assessorar o Comando-Geral da instituição, balizando a necessidade de implementar ou redistribuir tais recursos, permitindo ao comandante ou ao futuro chefe de polícia ostensiva aplicar todo o seu tempo em propiciar uma melhor valoração na qualidade do policiamento ostensivo.

A verificação *in loco* nas atividades de controle da auditoria estaria de mãos dadas com o comandante de área, não exercendo autoridade de linha e nem ingerências de gestão. A real finalidade seria apenas o zelo pela real aplicação e otimização dos recursos. O exercício do controle é eficaz ao ponto que visualiza as diversas etapas e interage com o sistema, procurando consolidar os meios em busca de qualidade.

4.3 CLASSIFICAÇÃO DO TIPO

Embasada na parte teórico-expositiva, a auditoria setorial na PMGO, exercida pelo controle dos recursos humanos e materiais, **se enquadrará relativamente à auditoria operacional e criteriosamente à auditoria integral**. (grifo nosso).

4.4 FUNÇÃO DE AUDITOR

Devido aos princípios que regem as atividades de auditor, entre eles a independência e a autonomia de ações, se faz necessário que essa função seja exercida por

CEL QOPM, em atividade de assessoria, de preferência o terceiro na escala hierárquica (abaixo do comandante e do subcomandante-geral, tendo em vista que comandos regionais, cujas funções são inerentes ao posto de CEL PM, serão objeto de análise e controle). A indicação seria em conformidade com a antiga estrutura da PMGO, que definia o subchefe do EMG e corregedor. Vale ressaltar que não haverá autoridade de linha.

Não há de se dizer que a pessoa do auditor setorial irá realizar, por si só, a atividade de controle e verificação. Pelo contrário, esse setor deverá contar com um corpo eficiente de oficiais que serão delegados a realizar as auditorias em nome do coronel, como ocorre atualmente nos processos e procedimentos administrativos oriundos da corregedoria da PMGO.

4.5 ORGANOGRAMA – ÓRGÃO DE ASSESSORAMENTO

As atividades de auditoria sugerem assessoramento, levantamento das situações pelo controle e pela averiguação, buscando a qualidade e a aplicação regular dos meios, com relatórios ao Comando-Geral da corporação para tomada de decisões:

Título: Demonstração de organograma PMGO

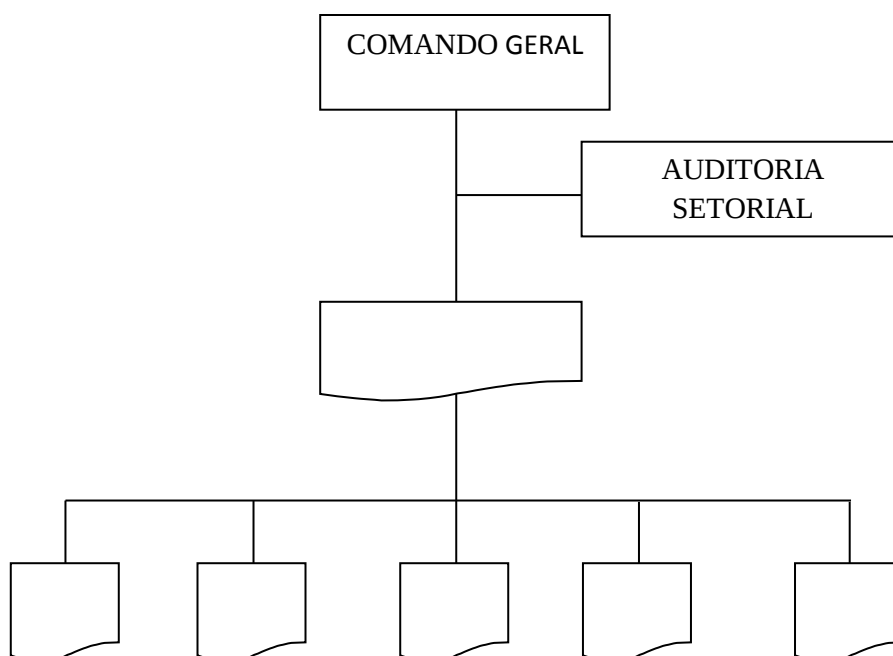


Figura 2: Elaborada por Cap Mendes

4.6 PARECER E RELATÓRIO DE AUDITORIA

O resultado da auditoria será sempre um parecer do oficial auditor delegado, com a devida solução pelo auditor setorial. O relatório, narra Peter e Machado (2008, p. 106), “consiste em um documento de caráter formal, emitido pelo auditor, que refletirá os resultados dos exames efetuados de acordo com a forma e o tipo de auditoria”.

Sucintamente, o relatório poderia ser emitido com os seguintes atributos:

Título: Atributos de qualidade do relatório de auditoria

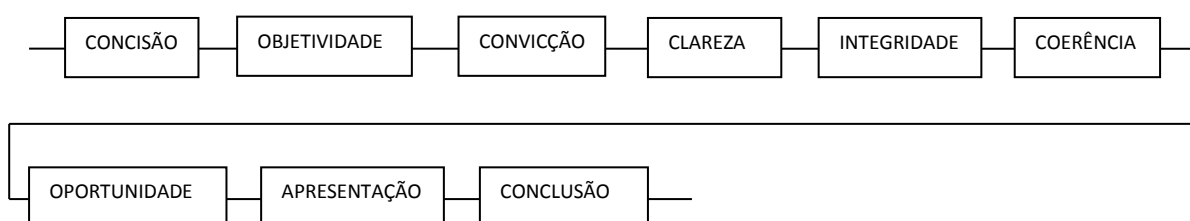


Figura 3. Fonte: Manual de Auditoria Governamental, Peter e Machado (2008, p. 107)

Modelo de relatório seguirá no anexo IV, em um esboço de manual prévio de auditoria.

4.6.1 Tipos de parecer e relatórios

- Pleno:** será emitido quando o auditor formar a opinião de que os recursos públicos observados estão adequadamente utilizados e dentro das normalidades especificadas;
- Restritivo:** será emitido pelo auditor, quando observada sublocação de recursos, opinando pela redistribuição dos excedentes; os recursos devem ser compatíveis com a necessidade e com a economicidade;
- Implementação:** quando constatado pelo auditor, a aplicação excessiva dos meios, devido à insuficiência (não de qualidade, mas de quantidade), conterà essas observações, em cujo parecer as medidas administrativas serão tomadas para adequar os recursos à real necessidade da unidade auditada.

4.6.2 Parecer final – solução

Após a análise detalhada da real situação da alocação dos meios humanos e materiais destinados a uma unidade da PMGO, o parecer do oficial auditor delegado passará pelo crivo superior do auditor setorial que, com acuidade e prudência, sugerirá ao Comando-

Geral da corporação medidas para sanar as irregularidades ou simplesmente acordar, caso o resultado seja pleno.

Pode, ainda, recomendar estudos mais aprofundados para implementação de resultados eficientes e eficazes, quando se posicionar favoravelmente a mudanças relativas ao manuseio dos recursos auditados.

4.7 OUTRAS PRESCRIÇÕES

Outras peculiaridades sobre o tema, porém de menor valor teórico, constarão da documentação anexa, tais como: modelos de relatórios, tipos de auditoria, unidades da PMGO.

4.8 OFICIAL AUDITOR DELEGADO

Para a aferição das realidades encontradas nos diversos setores e unidades da corporação, a auditoria setorial necessitará de um corpo técnico, com conhecimentos específicos sobre o assunto abordado, pois esse é um critério primordial do auditor, para que, de forma delegada, exerça as atribuições do auditor setorial. Esse oficial deverá estar ciente das normas de auditoria, bem como posicionar-se de maneira leal e profissional.

O auditor delegado, por sua vez, manifesta-se à unidade auditada, com a convicção de que não é a pessoa do comandante ou sua gestão que está sendo fiscalizada, pois feriria o princípio da hierarquia e da disciplina. Ao contrário, demonstrará que ali se encontra um parceiro que, por delegação, estará exercendo o controle dos meios destinados àquela unidade, até mesmo objetivando busca de recursos, caso haja parecer favorável.

4.9 A UNIDADE AUDITADA

Quando da auditoria, o comandante da unidade auditada deverá colaborar com apresentação de efetivo (recursos humanos), bem como dos recursos materiais destinados àquela OPM, por meio de documentos e até mesmo da averiguação presencial.

A auditoria pode ser inopinada ou agendada: esta dá um sentido de fiscalização, o que não é o objetivo, pois fiscalização é dever do comandante e não do auditor. Assim sendo, sugere-se apenas a modalidade agendada para propiciar à OPM a organização dos recursos para a análise do auditor delegado.

4.10 LEGISLAÇÃO – ALTERAÇÕES

Tendo em vista que a PMGO, administrativamente, faz parte da estrutura direta, básica do Estado, ligada à Secretaria de Segurança Pública, por força da *Lei 16.272/08*, de 30 de maio de 2008, em seu *Artigo 2º, § X, alínea b*, a criação de um novo cargo, nessa estrutura, provocará, fatalmente, mudanças na lei.

Minuta de uma lei sugerindo a alteração da estrutura básica do Estado se faz acostada pelo ANEXO I e alterações no QOD proposto pelo decreto estadual nº 5.665 de 11 de outubro de 2002, no ANEXO II. Ambas para recepcionar a criação do cargo de auditor geral, bem como a estrutura na nova pasta, que ficaria constituída de:

- a) 01 Cel QOPM
- b) 01 Ten Cel QOPM
- c) 05 Capitães QOPM
- d) 05 Sub Ten QPPM
- e) 03 3º Sargentos QPPM
- f) 02 Soldados QPPM

4.11 FUNÇÕES

A Estrutura da auditoria administrativa da PMGO, composta por 17 policiais militares, ficaria assim distribuída.

- a) Auditor setorial PM – Cel QOPM
- b) Sub auditor setorial PM – Ten Cel QOPM
- c) Auditores delegados – Capitão PM
- d) Auxiliares de auditoria – Sub Ten PM
- e) Auxiliares administrativos – 3º Sgt PM
- f) Motoristas – Sd PM

5 PRESCRIÇÕES DIVERSAS – DIRETRIZ (OU PORTARIA)

A Polícia Militar do Estado de Goiás, tendo em vista as disposições legais inerentes aos princípios da eficiência e da economicidade, e procurando gerir os recursos públicos destinados à segurança pública com objetividade e qualidade, e ainda tendo em vista que cabe a cada órgão público zelar pelo fiel cumprimento de suas atribuições, resolve, de acordo com a lei (a ser aprovada pelo poder legislativo) baixar diretriz (portaria) para dar conformidade às atividades da auditoria setorial.

Art. 1 - A auditoria setorial da PMGO, dentro de suas atribuições, executará atividades de análise e controle dos recursos humanos e materiais, disponibilizados a cada OPM da corporação:

- a) Entende-se por recursos humanos o corpo de agentes públicos (policiais militares), efetivamente lotados em cada OPM;
- b) Entende-se por recursos materiais todo o patrimônio público móvel e imóvel com carga para a OPM.

Art. 2º - O oficial auditor delegado, atribuições de auditor setorial, deverá zelar pela conformidade administrativa, baseando sua conduta nos princípios norteadores do auditor, principalmente no que tange à honestidade, à imparcialidade e à clareza de raciocínio.

Art. 3º - A unidade auditada compromete-se a facilitar as atividades de auditoria, fazendo-se acompanhar do comandante, quando da visita de averiguação, disponibilizando a documentação necessária à análise das conformidades.

Art. 4º - Os recursos subutilizados e que estejam claramente excedendo, de acordo com parecer e solução da auditoria setorial, deverão ser remanejados a outro setor que esteja à espera de recursos.

Art. 5º - As unidades aferidas, se verificadas necessidades de implementação de recursos devido à insuficiência quantitativa deles, serão objeto de parecer e sugestão de políticas de suplementação desses recursos.

Art. 6º. Não haverá autoridade de linha, quando da prática da auditoria, não sendo foco a gestão operacional do comandante da OPM.

Art. 7º O objetivo precípua da auditoria será sempre a otimização dos recursos públicos dispensados a cada OPM e à corporação.

Art. 8º. O auditor sempre pautará pelo foco nos resultados e na qualidade.

Art. 9º O auditor, quando delegado, deverá apresentar-se à auditoria sempre com documentação comprobatória de delegação e formulários (anexo) de auditoria.

CONCLUSÃO

O presente trabalho delineou desde o conceito de Estado até a formação de uma propositura para a implantação de uma auditoria administrativa na Polícia Militar do Estado de Goiás, com foco na utilização eficaz e eficiente dos meios por intermédio de instrumentos de avaliação e controle.

As fases propostas delinearam em primeira vista, o aspecto macro da administração pública, com o posicionamento legal de suas atividades. O dever de cumprir o que determina a lei, traduz o princípio constitucional da legalidade, amplamente demonstrado no decorrer deste trabalho. Como visto, a excelência e eficiência na gestão pública são imprescindíveis à qualidade dos serviços prestados. Cabe à cada órgão zelar fielmente por estas condutas, assim, ter-se-á um produto de qualidade ofertado ao cidadão.

O controle das atividades administrava, denominada também de auditoria, seja ela interna, como o caso proposto, ou externa, viabiliza um posicionamento diferenciado daquele visto por quem administra os recursos públicos, destarte, o direcionamento para tais mecanismos afloraram a necessidade da implantação de outros tipos de avaliações, como se quis aqui demonstrar.

Um passeio pelas normas que regem a administração pública pode balizar a necessidade de implementação de auditoria na gestão administrativa quanto ao trato com a coisa pública. A adequação dos recursos humanos e materiais, os quais são onerados ao Estado e pagos pelo cidadão, devem ser otimizados para uma real prestação de serviço à comunidade. O nosso produto é a segurança pública; portanto, o alvo dessa propositura é tão-somente equacionar os recursos a fim de retornar ao público um serviço de qualidade.

Após um delineamento e formatação de idéias, análise acurada de documentos e normas e um profundo estudo sobre auditoria como forma de controle e suas vertentes, concluíram um posicionamento acerca de uma proposta positiva para a implantação da auditoria administrativa na PMGO, embora fosse sugerida outra nomenclatura.

A proposta se reconheceu viável, com a construção de um mecanismo de gestão pela excelência, procurando avaliar, por meio de uma assessoria denominada auditoria setorial, os recursos destinados à segurança pública, a sua real aplicação e necessidades de mudanças estratégicas, evitando desperdícios e redirecionando a áreas menos privilegiadas. Nivelamento, de acordo com a necessidade, talvez seja o norte dos trabalhos apresentados.

Ao final se propôs a criação de uma auditoria setorial PM, vinculada hierarquicamente ao comando geral da corporação, sem autoridade de linha sobre as unidades auditadas e orientadas tecnicamente pela Superintendência do Controle Interno da Secretaria da Fazenda, a quem cabe o controle interno das atividades governamentais. Tal auditoria setorial seria comandada por um coronel QOPM, com sugestão de que seja o mais antigo, logo após o comandante e subcomandante-geral da PMGO.

Presume-se que o trabalho alcançou seus objetivos, previamente delineados pelo Comando-Geral da corporação. Resta aguardar pela análise e pela possível implantação ou estudo complementar sobre a auditoria administrativa no âmbito da PMGO. Afinal de contas, todos os esforços dispensados à qualidade profissional são bem-vindos. Sobretudo de um curso essencial ao aperfeiçoamento do oficial, como é o caso do Cegesp.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALECIAN, Serge; FOUCHER, Dominique. **Guia De Gerenciamento no Setor Público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2007.

BRASIL **Constituição da República Federativa do Brasil**. Edição eletrônica <http://www.planalto.gov.br> baixada em 01/11/08

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2002, volume II.

GOIÁS. Constituição do Estado.

GOIÁS. **Lei ordinária** nº 16.272 de 30 de maio de 2008, edição eletrônica em www.Gabinetecivil.go.gov.br, acessada em 03/11/08

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Disponível em:
<http://www.conselhodeetica.mg.gov.br/consep/files/conteudos/_-__tce__doutrina_PDF.pdf>.
Acesso em: 03/11/08.

INSTRUÇÃO NORMATIVA DA SUPERINTENDÊNCIA DO CONTROLE INTERNO.
Disponível em:
http://www.controleinterno.goias.gov.br/site/legislacao/00013/regimento_do_geconi.pdf.
Acesso em 14/11/08.

JÚNIOR, José Cretella. **Manual de Direito Administrativo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **A Excelência em Gestão Pública / A Trajetória e a Estratégia do Gespública**. Rio de Janeiro: Editora Qualitymark, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed., São Paulo: Malheiros Editora, 1996.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual** nº 43.948 de 03 de janeiro de 2005

MINAS GERAIS. **Lei delegada** nº 92 de 29 de janeiro de 2003

OLIVEIRA, Jorge Augusto R. **Curso Prático Auditoria Administrativa**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Manual de Auditoria Governamental**. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. **Resolução 3767** de 25 de junho de 2004. Boletim Geral nº 054 de 22 de julho de 2005.

REGIMENTO INTERNO DO TCE. Disponível em:

<http://tcenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/000101/REGIMENTO%20INTERNO%20-%20NOVO.pdf>. Acesso em 14/11/08.

SÁ, Antônio Lopes de. **Curso De Auditoria**. 7. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1993

TROSA, Sylvie. **Gestão Pública Por Resultados / Quando o Estado se Compromete**. Rio de Janeiro: Editora Revan , 2001.