

UM ESTUDO SOBRE A ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA INTERNA NA PREVENÇÃO DE IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA: O CASO DA PGJ/RN

Itarlindo de Oliveira Costa¹
Karina de Oliveira Costa Bezerra²
Paulo Rogério dos Santos Bezerra³

RESUMO

O Estado, mediante a administração pública, deve conduzir seus programas observando os ditames Constitucionais e legais. O presente estudo objetiva detectar os efeitos produzidos pelas Notas Orientativas no quantitativo de diligências emitidas pela Controladoria, estas no intuito de prevenir irregularidades ou falhas no procedimento administrativo de execução da despesa pública. A pesquisa tem cunho de natureza exploratória, descritiva, bibliográfica e documental, com subtipo classificado em estudo de caso. O resultado da pesquisa foi obtido mediante dados coletados dos Relatórios Anuais de Atividades da Controladoria – 2011-2012, onde ficou evidenciado que um incremento na emissão de Notas Orientativas acarreta declínio no quantitativo de diligências.

Palavras-Chave: Administração Pública, Controladoria Interna e Despesa Pública.

A STUDY ON THE PERFORMANCE OF CONTROLLER FOR THE PREVENTION OF DOMESTIC IRREGULARITIES IN IMPLEMENTATION OF PUBLIC SPENDING: THE CASE OF PGJ / RN

ABSTRACT

The State, through the government, must conduct its programs in compliance with the Constitutional and legal dictates. This study aims to detect the effects produced by the quantitative orientativas notes issued by the Comptroller of steps, in order to prevent these irregularities or flaws in the administrative procedure execution of public spending. The research has an exploratory nature, descriptive literature and documents with subtype classified as a case study. The search result has been obtained by data collected from the Annual Reports of the Comptroller Activities - 2011-2012, where it was shown that an increase in the issuance of notes orientativas entails decline in the number of steps.

Keywords: Public Administration, Controlling Internal and Public Expenditure.

¹ Pós-graduando em Auditoria Governamental e Contabilidade Pública pelo UNI-RN, Pós-graduado em Administração Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Graduado em Geografia pela UFRN e Graduando/concluente em Direito pelo UNIRN e Técnico do Ministério Público Estadual do RN, E-mail: itarlindo@yahoo.com.br.

² Professora Orientadora - Mestre em Administração na área de Políticas Públicas pela UFRN, Bacharel em Ciências Econômicas pela UNP, Docente, Coordenadora de Estágio e TCC do Curso de Administração, E-mail: Karina@unirn.edu.br.

³ Professor Co-Orientador: Mestre em Administração na área de Gestão Organizacional (UFRN), Bacharel em Ciências Contábeis (UFRN), Bacharelado em Direito UNI-RN, Técnico do Ministério Público do RN, E-mail: prbezerra@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

O controle da Administração, antes marginalizado pelo Poder Monárquico, face o absolutismo real, no Estado Democrático ganha outra dinamicidade, passando a desempenhar papéis de controle quanto ao patrimônio público, ao orçamento público, as finanças públicas, e para tal mister segue os preceitos constitucionais e infraconstitucionais, bem como a eficiência e efetividade de ações decorrentes dos órgãos e agentes públicos, outrora relegados, o que vem a retratar o valor conferido ao controle da Administração sob a égide do Estado Democrático de Direito.

O citado controle ocorre em todos os níveis dos Poderes Constitucionalmente estabelecidos, incluindo o Ministério Público, afora outros órgãos estabelecidos de igual modo, abarcando a Administração Direta e Indireta, sendo o mesmo controle classificado quanto ao órgão, quanto à extensão, quanto ao momento do exercício, quanto ao âmbito e quanto à iniciativa, podendo ser exercido pelo próprio Poder ou de um Poder sobre outro, denominados de interno ou administrativo e externo, respectivamente.

Nesse contexto e, para fins de melhor compreensão, a Controladoria Interna da Procuradoria Geral de Justiça do Rio Grande do Norte que atua mediante uma Comissão de Controle Interno instituída por Portaria e sob a Presidência da Assessoria Especial da Controladoria, cuja regulamentação encontra-se no Art. 11 da Resolução nº 074 da PGJ, desenvolve também atividades ligadas ao controle da execução da despesa pública no âmbito interno e administrativo da Procuradoria Geral de Justiça. (BRASIL, Resolução nº 074, de 08 de junho de 2011, 2011).

Em sua atividade de análise dos procedimentos administrativos relativos a execução da despesa pública, notadamente, quanto a observância de preceitos da legalidade, legitimidade e economicidade, isso concomitantemente à realização da despesa e antes da realização do pagamento, para tanto instrumentaliza suas ações através da emissão de pareceres onde emite-se opinião pela aprovação da despesa, aprovação com ressalvas ou sugerindo apuração de responsabilidade perante o Controle Externo, e quando pertinente, de diligências elucidativas de ato administrativo passíveis de esclarecimentos, juntada de documentos, dentre outras hipóteses que forem necessárias.

O escopo da atuação da Controladoria, quando da emissão de pareceres e/ou diligências, reside no intuito de prevenir irregularidades ou falhas que possam comprometer a regularidade do procedimento da execução da despesa, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, que podem gerar danos ao erário e atentar contra os dispositivos legais que

regulamentam a execução da despesa pública, dessa forma cumpre um dos seus papéis regulamentar, bem como auxilia ao órgão de controle externo, qual seja, o Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte – TCE/RN, na sua missão preceituada constitucionalmente.

A atuação preventiva da Controladoria Interna tem o cunho institucional de auxiliar o ordenador de despesa, Procurador-Geral de Justiça ou o Procurador-geral de Justiça Adjunto, no tocante a realização da despesa pública, haja vista ser ele o responsável pela despesa, para isso utiliza-se de instrumentos como diligências, pareceres, emissão de Notas Orientativas, cartilhas, Projeto ANOTE (atividade de normas e orientação técnica) dirigido aos gestores e fiscais de contratos, e aos servidores efetivos portadores do Cartão Corporativo, bem como responde às possíveis consultas formuladas pelas unidades demandantes (Diretorias, Gerência, Setores), dentre outras ações.

Essa pesquisa intenciona demonstrar como as ações preventivas da Controladoria Interna, notadamente quanto às Notas Orientativas, podem surtir efeitos sobre o quantitativo das diligências emitidas, para isso delineou-se os seguintes objetivos específicos: relacionar as atividades desenvolvidas pela Controladoria Interna na prevenção de eventuais irregularidades ou falhas na execução da despesa pública, quantificar as diligências emitidas no referido biênio, identificar os motivos geradores das diligências e quantificar o número de Notas Orientativas emitidas, demonstrando a proporção entre elas e as diligências.

O presente estudo justifica-se pela necessidade de investigar os efeitos da atuação preventiva da Controladoria, quando da emissão de Notas Orientativas, e os efeitos produzidos sobre o quantitativo de diligências, mostrando a relação entre as variáveis.

2 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Antes de adentrar sobre o conceito de controle na Administração, convém abordar sobre o conceito da própria Administração, que segundo a concepção de Silva (2001), Administração Pública é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos organizados e necessários para executar as decisões políticas. Pode-se inferir deste conceito que a Administração Pública subordina-se ao Poder Político, bem como é utilizada para finalizar objetivos.

Na lição de Meirelles (2004, p. 639):

o controle, em termos de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.

Pela definição de Lopes (2004), é possível entender que a amplitude do controle estende-se sobre todos os entes, adentrando em níveis e setores, isso como pré-requisito para sua efetividade.

Segundo Gasparini (2007, p. 894):

o conceito de controle da Administração Pública é a atribuição de vigilância, orientação e correção de certo órgão ou agente público sobre a atuação de outro ou de sua própria, visando confirmá-la ou desfazê-la, conforme seja ou não legal, conveniente, oportuna e eficiente.

Neste diapasão, Carvalho Filho, (2009, p. 893):

podemos denominar de controle da Administração Pública o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder.

Tem-se ainda a definição de Di Pietro (2011, p. 737):

Controle administrativo é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob a atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação.

Assim, é possível perceber que, em todos os conceitos atribuídos pela doutrina supra citada resta configurado como núcleo o fato do controle da Administração ser exercido com base no princípio da autotutela, interno, bem como pelo controle externo.

Com fulcro nesse princípio, a Administração Pública tutela os interesses da coletividade mediante atuação de seus órgãos e agentes, responsáveis pelo exercício da função administrativa, aos quais é permitido fazerem o que estiver previsto na lei.

De acordo com Carvalho Filho, (2009, p. 893):

os mecanismos de controle vão assegurar a garantia dos administrados e da própria Administração no sentido de ver alcançados esses objetivos e não serem vulnerados direitos subjetivos dos indivíduos nem as diretrizes administrativas.

Citando Carvalho Filho (2009, p. 894), “A natureza jurídica do controle é a de ***princípio fundamental*** da Administração Pública.”

Diversas são as classificações do controle, pelo que abordaremos as reconhecidas majoritariamente pela doutrina, segundo critérios múltiplos.

O controle, denominado como interno ou administrativo, será exercido pela própria autoridade que exarou o ato, seja por intermédio da fiscalização hierárquica ou perante a apresentação de recursos administrativos.

Que no entendimento de Di Pietro (2011, p. 737), assim consubstancia-se:

É o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação.

É possível inferir, portanto, que o controle administrativo decorre do poder de autotutela da Administração Pública, permitindo que seus atos sejam anulados, quando ilegais, ou revogados na hipótese de serem inoportunos e inconvenientes.

Neste diapasão, tem-se o entendimento do Supremo no enunciado 473 da Súmula do STF, *in verbis*:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos a apreciação judicial.

Para Gasparini (2007, p. 909), “o controle legislativo, também chamado de controle parlamentar é desempenhado pelo Poder Legislativo em relação a determinados atos da Administração Pública.”

Sendo exercido pelo poder legislativo, parlamento, com assistência dos Tribunais de Contas, o da União, quando se trata de recursos federais, e o dos Estados ou Municípios, quando versar sobre recursos oriundos dos erários estaduais e municipais, respectivamente, o qual atua sobre o aspecto financeiro ou político.

Quando tratar do financeiro, sobre a gestão dos gastos públicos, ele cuidará do estabelecido no artigos 70, caput, e 75 da CRFB/1988, e versará sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Entes da Federação, observando, também, aspectos ligados a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas. (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, 1988).

No tocante ao controle político, apontado para o exercício da função administrativa terá abrangência quanto aos aspectos de legalidade ou do mérito, conveniência ou oportunidade.

Quanto ao controle do Poder Judiciário, nas palavras de Gasparini (2007, p. 914),:

Pode ser conceituado como o controle de legalidade das atividades e atos administrativos do executivo, do Legislativo e do Judiciário por órgão dotado do poder de solucionar, em caráter definitivo, os conflitos de direito que lhe são submetidos.

Tal controle decorre de mandamento constitucional: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, conforme o art. 5º, inciso XXXV, da Carta Magna. Dessa forma, consubstanciando os princípios da inafastabilidade da tutela jurisdicional e do sistema da jurisdição uma adotado pelo Brasil, segundo modelo inglês. (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, 1988).

Em decorrência da inafastabilidade da tutela jurisdicional, ao Poder judiciário é permitido examinar todos os atos da Administração, em qualquer dos poderes do Estado, e em respeito ao princípio da inércia do Poder Judiciário, isso ocorrerá mediante instigação de ações judiciais, tais como: Mandado de segurança⁴, Habeas Corpus⁵, Ação Popular⁶, Habeas Data⁷, Mandado de Injunção⁸, Ação Civil Pública⁹, Ação de Improbidade¹⁰ e o Processo de Responsabilidade Administrativa, Civil e Penal por abuso de autoridade¹¹.

Essa legitimidade, quanto à instigação do Judiciário, conferida ao cidadão advém do princípio da indisponibilidade do interesse público, bem como a Carta Magna faculta a atuação mediante ações judiciais que podem ser impetradas individualmente ou através de órgãos (Ministério Público), que possuam a competência constitucionalmente estabelecida com vista ao impedimento da prática de atos ilegítimos.

Igualmente, a Carta Magna, ainda prevê em seu texto, art. 37, § 3º, que:

A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, 1988).

⁴ Art. 5º, LXIX, da CRFB/1988 e Lei nº 12.016/2009;

⁵ Art. 5º, LXVIII, da CRFB/1988;

⁶ Art. 5º, LXXIII, da CRFB/1988 e Lei nº 4.717/1965;

⁷ Art. 5º, LXXII, da CRFB/1988;

⁸ Art. 5º, LXXI, da CRFB/1988;

⁹ Art. 129, III, da CRFB/1988 e Lei nº 7.347/1985;

¹⁰ Art. 37, § 4º, da CRFB/1988 e Lei nº 8.429/1992;

¹¹ Lei nº 4.898/1965.

Nesta esteira, encontra-se disposto no § 2º, art. 74 da Carta Magna:

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. (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, 1988).

Quanto à origem do controle, ele será interno quando o órgão controlador exercer o controle sobre os seus pares e agentes públicos, dentro de uma mesma estrutura de poder.

Conforme a definição de controle interno por Poubel (2010, p. 292):

O controle interno compreende o conjunto de métodos e procedimentos adotados pela entidade, para salvaguardar os atos praticados pelo gestor e o patrimônio sobre sua responsabilidade, conferindo fidedignidade aos dados contábeis e segurança às informações deles decorrentes.

Destaque que o art. 74, da CRFB/1988 ao dispor sobre a manutenção integrada pelos poderes do sistema de controle interno nos infere a compreender que o escopo do controle do interno será o de servir como ferramenta protetiva e defensora da cidadania, garantindo que a Administração Pública alcance de forma econômica, eficiente e eficaz todas as suas finalidades para qual foi estabelecida, evitando ações desencadeadoras de fraudes e irregularidades, e com isso atingir o interesse coletivo. (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, 1988).

Em relação ao momento do exercício do controle, este poderá ser prévio ou *a priori*, concomitante e posterior ou *a posteriori* ao ato executado.

Quanto à iniciativa ele pode ser provocado, condicionando o exercício do controle à provocação pela parte interessada, de ofício, partindo da própria Administração a iniciativa para o exercício do controle.

Conforme a natureza, o controle poderá ocorrer sobre a legalidade, exercido pela própria Administração, controle interno, pelo Poder Judiciário e pelo Legislativo (estes dois últimos advindos do controle externo), e sobre o mérito, competindo à própria Administração a escolha do momento da prática dos seus atos de acordo com conveniência e a oportunidade, bem como a valoração deles.

3 EXECUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA

A execução da despesa pública pelo Estado no exercer da atividade financeira visa o

bem da sua coletividade, e para alcançar este objetivo ele precisa arrecadar recursos capazes de financiar os serviços públicos prestados à população. A referida atividade consiste na obtenção de recursos (receita pública), despendê-los (despesa pública); gerir e planejar a execução dos recursos (Orçamento Público), e criar crédito: financiamento público.

Antes de adentrar nos estágios da execução da despesa, convém tecer algumas considerações sobre o conceito, classificação e as etapas da despesa.

No que tange ao conceito, “quase a totalidade dos doutrinadores acatam o conceito de despesa pública formulado por Aliomar Baleeiro, segundo esse autor, a despesa pública pode significar duas coisas: “em primeiro lugar, designa o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos”. Pode, também, significar “a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro duma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo”. (BALEEIRO, 1969 apud HARADA, 2011, p. 21).

Ademais, o Manual de Despesa Nacional – STN/SOF (2008), trata a definição de despesa/dispêndio orçamentário como sendo o fluxo que deriva da utilização de crédito consignado no orçamento da entidade, podendo ou não diminuir a situação líquida patrimonial.

As etapas da Despesa Pública segundo o Manual de Despesa Nacional – STN/SOF (2008), consubstancia-se em três momentos: planejamento e contratação; execução; e controle e avaliação. Sendo a primeira compreendida da fixação da despesa orçamentária, a descentralização, a programação orçamentária e financeira e o processo de licitação e a contratação; a segunda, consistindo em três estágios: empenho liquidação e pagamento, segundo a legislação pertinente, e a terceira, será a fiscalização realizada pela administração, pelos órgãos de controle e pela sociedade.

A segunda etapa da execução da despesa compreende três estágios ou fases, empenho, liquidação e pagamento, conforme previsão dos artigos 58 a 67 da Lei nº 4.320/1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. (BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, 1964).

Pelo disposto no artigo 58 da Lei 4.320/1964, o empenho constitui o ato emanado pela autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Devendo ser prévio, conforme o seu artigo 60, o que implica que não será permitida a realização de despesa sem prévio empenho, restando como o primeiro estágio da despesa, bem como as suas modalidades: ordinário, estimativo e global. (BRASIL.

Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, 1964).

O empenho ordinário atenderá às despesas cujos valores sejam antecipadamente conhecidos e cuja realização do pagamento ocorra no mesmo instante; enquanto o global atenderá às despesas cujos valores serão previamente conhecidos, no entanto, a realização dos pagamentos será parcelada, coincidindo com a modalidade supra quanto ao conhecimento prévio do montante a ser pago, e divergindo quanto ao momento; e o estimativo, diferente das duas modalidades citadas, a administração não tem o conhecimento prévio do montante a ser, embora possua uma noção desse valor.

O artigo 61 da Lei nº 4.320/1964 remete a “nota de empenho” afirmando que haverá um documento com esta nomenclatura para cada empenho emitido. A emissão da nota de empenho ocorre atualmente, em sua larga maioria, na forma eletrônica, em face de automação dos registros de natureza contábil e financeira nos órgãos públicos, pelo que podemos considerar que a nota do empenho irá materializar o empenho. (BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, 1964).

Nos termos do art. 63 da Lei 4.320/1964 a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, cuja verificação tem por escopo a apuração da origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. (BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, 1964).

Os artigos 62 a 67 da Lei nº 4.320/1964 dispõem sobre os procedimentos necessários a execução da despesa pública, onde prescreve que o pagamento da despesa terá por pré-requisito a regular liquidação do que foi ajustado inicialmente pela administração, a quitação do credor (pode ser substituída pelo depósito em conta corrente previamente ajustada) e seus respectivos registros na esfera contábil e financeira. (BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, 1964).

4 AÇÕES DE CONTROLE NA BUSCA DA PREVENÇÃO DE FALHAS NO ÂMBITO DA PGJ/RN

A Controladoria Interna (CIN), no biênio de 2011-2012, em termos de recursos humanos, contava com dez agentes públicos, dentre servidores efetivos e estagiários, sendo que um deles exerce a Presidência da Comissão de Controle Interno e a Assessoria Especial da Controladoria Interna.

O Desempenho das atribuições da Controladoria estão previstos na Carta Magna e a

Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, bem como a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte (órgão de controle externo). Enquanto, no âmbito da Procuradoria Geral de Justiça, as suas competências são desenvolvidas com fulcro no disposto no art. 11 da Resolução nº 074/2011-PGJ. (BRASIL, Resolução nº 074, de 08 de junho de 2011, 2011).

De acordo com a Resolução supra e conforme os incisos I, II, V e VI, compete à Controladoria Interna proceder ao exame prévio nos processos originários dos atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial, examinando a regularidade da realização de despesa em todas as suas fases; verificar o cumprimento de contratos, convênios, acordos, ajustes e de outros atos que resultem da criação ou da extinção de direitos e obrigações na Procuradoria Geral de Justiça; elaborar relatórios, pareceres ou certificados dos exames, avaliações, análises e verificações realizadas e fornecê-las ao Procurador Geral de Justiça; respaldar e fundamentar os seus trabalhos, especificados, na legislação federal, estadual, regimentos e atos normativos expedidos pelo Procurador Geral de Justiça e Tribunal de Contas do Estado; respectivamente, dentre outras atribuições previstas na referida Resolução e demais dispositivos constitucional, legais e infra legais. (BRASIL, Resolução nº 074, de 08 de junho de 2011, 2011).

No tocante às ações de prevenção de irregularidades na execução da despesa pública durante o referido biênio foram emitidas Notas Orientativas, elaboradas Cartilhas informativas, promovidas orientações às diversas unidades administrativas e iniciado a execução do Projeto ANOTE (Atividade de Normas e Orientações Técnicas aos Gestores), tudo isso com vista ao resguardo da legislação e das normas institucionais.

No que se refere às Notas Orientativas, elas visam suprir os gestores, fiscais e servidores de informações necessárias à observância dos preceitos constitucionais, legais e regulamentares, bem como recomendam a guarda dos princípios da economicidade e da legitimidade, no tocante a correta execução da despesa pública, dentre outros temas da competência da Controladoria.

Nessa esteira, foram emitidas, em ordem sequencial, quatro e cinco Notas Orientativas, em 2011 e 2012, respectivamente. As quais versaram sobre temas ligados, por exemplo, a pesquisa mercadológica para procedimentos licitatórios e compras em geral, a tempestividade da emissão da Nota de Empenho, dentre outros.

A tabela 01 abaixo sintetiza o quantitativo de Notas Orientativas no biênio 2011-2012 demonstrando um acréscimo na emissão delas.

Tabela 01 - Notas Orientativas emitidas pela Controladoria

Ano	2011	2012
Quantitativo	04	06

Fonte: Relatório Anual de Atividades da Controladoria Interna.

No que tange as Cartilhas, foram emitidas duas espécies em 2011. A primeira sobre a contratação direta por inexigibilidade de licitação que tem por fulcro o art. 25, inciso II, da Lei Nacional de nº 8.666/93, possuindo o condão de instruir as unidades administrativas, quando da utilização do referido instituto.

A segunda Cartilha dispõe sobre o cartão corporativo, cujo objetivo é de instruir os detentores deste, servidores efetivos do quadro do MP/RN, sobre o correto uso dos recursos a serem utilizados nas seguintes hipóteses: despesas miúdas e de pronto pagamento, despesas urgentes e as despesas realizadas distantes da fonte pagadora.

Importante frisar que a Cartilha sobre cartão corporativo foi reformulada e ampliada em 2012, porém, essa nova edição encontra-se sob a análise da Assessoria de Editoração, para posterior publicação.

Tabela 02 - Cartilhas elaboradas pela Controladoria Interna – 2011-2012

Ano	2011	2012
Quantitativo	02	01

Fonte: Relatório Anual de Atividades da Controladoria Interna.

Quanto às orientações, em atendimento às consultas formuladas pelas diversas unidades administrativas, in loco e verbalmente, ou mediante telefone, e-mail, intranet, embora atendidas, destaque-se a não existência de dados pertinentes aos seus registros.

No tocante ao Projeto ANOTE (Assessoria de Normas e Orientações Técnicas aos Gestores), criado no final de 2012.

4.1 DAS DILIGÊNCIAS

A Controladoria Interna (CIN), dentro de suas atribuições institucionais, consoante o Art. 11, inciso V da Resolução nº 074/2011-PGJ, elabora pareceres sobre a regularidade, ou não, do procedimento administrativo relativo à execução da despesa, bem como de outros assuntos. Para tal mister, podendo se valer da emissão de Diligência, a qual possui o afã de corrigir lacunas relativas à correta instrução dos procedimentos. (BRASIL, Resolução nº 074,

de 08 de junho de 2011, 2011).

Neste sentido, conforme dados da tabela 03, no biênio em estudo, em 2011 foram emitidas 316 (trezentas e dezesseis) diligências e em 2012, 258 (Duzentas e cinquenta e oito).

Tabela 03 - Diligências Emitidas – Controladoria Interna (CIN)

ANO/MÊS	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
2011	14	15	16	13	19	23	34	34	22	32	37	57	316
2012	12	28	42	19	11	16	36	23	11	14	25	21	258

Fonte: Relatório Anual de Atividades da Controladoria Interna.

Na Tabela 04 a seguir identificam-se as irregularidades ou falhas formais, por assunto, deflagrações de emissão das diligências nos anos de 2011 e 2012.

Tabela 04 - Diligências por assunto

DILIGÊNCIAS POR ASSUNTO	2011		2012	
Falta de documentos	81	26%	92	36%
Esclarecimentos de informações - assuntos diversos	56	18%	32	12%
Esclarecimentos sobre entrega de produtos	23	7%	12	5%
Atraso na entrega de produtos – multa	21	7%	0	0%
Divergência de cálculos	15	5%	33	13%
Atesto - falta/retificação	15	5%	7	3%
Autenticação de documentos com original	14	4%	13	5%
Recolhimento de ISS	13	4%	1	0%
Empeho - alterar credor/valor e justificar inf.	11	3%	0	0%
Falhas na publicação de documentos	10	3%	2	1%
Falhas nos documentos fiscais	10	3%	9	3%
Ausência das certidões de regularidade fiscal	8	3%	5	2%
Falta de assinatura	7	2%	5	2%
Outros	6	2%	24	9%
Justificativas de saque	4	1%	2	1%
Ordem de Serviço - ausência/alteração	4	1%	1	0%
Garantia de produtos - ausência/descumprimento	4	1%	1	0%
Divergência na dotação orçamentária	3	1%	14	5%
Falhas em aditivos - mais de 60 meses e correção	3	1%	3	1%
Anexar multa de FGTS	2	1%	0	0%
Indicar o responsável pelo atesto	2	1%	2	1%
Procuração irregular	1	0%	0	0%
Adicional de qualificação com % incorreto	1	0%	0	0%
Devolução de valores CC	1	0%	0	0%
Documentação vencida	1	0%	0	0%
Total	316	100%	258	100%

Fonte: Relatórios Anuais de Atividades da Controladoria Interna (2011 e 2012).

Observa-se que cento e trinta e sete diligências, de um total de trezentas e dezesseis, trataram de falta de documentos e esclarecimentos sobre a entrega dos produtos.

Igualmente, pode-se constatar que em 2012 houve um número considerável de diligências, 104 (cento e quatro), de um total de 258 (duzentas e cinquenta e oito), as quais também versaram sobre as mesmas irregularidades ou falhas ocorridas no ano anterior.

5 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Esta é uma pesquisa classificada como exploratória e descritiva, segundo Pereira (2010, p. 48), e subtipo estudo de caso, segundo LAKATOS (2010, p. 273).

Configurando-se como fase introdutória e antecedendo ao planejamento formal do trabalho, a pesquisa exploratória possui por finalidades proporcionar maiores informações sobre o assunto investigado; facilitar a delimitação do tema da pesquisa; orientar a fixação dos objetivos. Por meio dela avalia-se a possibilidade de desenvolver um bom trabalho, estabelecendo-se os critérios a serem adotados, os métodos e as técnicas adequados (ANDRADE, 2002).

Segundo Pereira (2010, p.48), o estudo descritivo almeja:

esses estudos buscam examinar um fenômeno para descrevê-lo de forma integral ou diferenciá-lo de outro. Uma parcela das pesquisas que são realizadas nas áreas das ciências sociais são “descritivas”.

Para Gil (1991, p. 58), também se insere como estudo de caso:

o estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira que permita o seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante os outros delineamentos considerados.

Pela definição supra, o estudo de caso, face seu estudo penetrante de um ou poucos objetos, de modo a permitir seu vasto e minucioso conhecimento, o que o torna singular e mais apropriado ao estudo.

5.1 UNIVERSO DO ESTUDO

O presente estudo envolverá, apenas, a Controladoria Interna da Procuradoria Geral de Justiça do Rio Grande do Norte, as informações levantadas serão oriundas dos dados secundários, em face de desnecessidade de busca por dados externos, bem como não abrangerá outros setores da Procuradoria nem outros órgãos externos.

5.2 INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

Os dados da pesquisa serão advindos dos registros eletrônicos de Notas Orientativas, diligências e dos Relatórios Anuais de Atividades da Controladoria Interna, documentos da Controladoria Interna, para aplicação das correlações e proporcionalidades das variáveis, Notas Orientativas e diligências, e consequentes análises dos resultados.

Somando-se a atuação deste pesquisador junto ao universo deste estudo, o que, segundo Gil (1991), haverá a observação participante quando o pesquisador estiver inserido no universo de estudo.

As fontes secundárias são meio pelo o qual se decide um caso duvidoso, uma questão já conhecida, bem como as que ainda possam surgir (LAKATOS, 2010).

Para a investigação deste estudo é utilizado um recorte no biênio 2011-2012, coincidindo com lotação deste pesquisador na Controladoria Interna, o que caracteriza uma observação participante.

5.3 TRATAMENTO DOS DADOS COLETADOS

Tendo sido coletados e organizados os dados mediante tabulação e, em fase subsequente, a construção da descrição dos dados e análise através de uma abordagem quantitativa, baseada no referencial teórico e no levantamento de dados, resultante da exploração dos dados documentais, isso com o fito de obter os objetivos propostos nesta pesquisa.

Segundo Matias (2010), na referida abordagem, tudo pode ser mensurado numericamente, ou seja, pode ser traduzido em número, opiniões e informações para classificá-las e analisá-las.

6 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Diante dos conceitos citados no referencial teórico sobre despesa pública pode-se inferir que a despesa pública consiste na totalidade dos gastos do governo (dispêndios orçamentários) em lei acrescidos dos gastos extraorçamentários, não previstas no orçamento vigente.

Considerando as fases ou estágios da execução da despesa pública, merece destacar a da liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base o

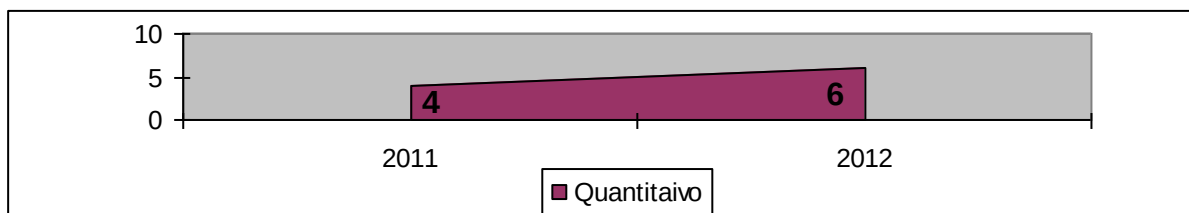
contrato, ajuste ou acordo respectivo; a nota de empenho e os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

A referida fase, não consiste num ato simples, e sim complexo, que envolve, a depender do tipo de aquisição: recebimento provisório e definitivo dos serviços ou mercadorias, planilhas de medições (obras de engenharia), atestado exarado pelo gestor ou fiscal, visto da autoridade competente, requisição de pagamento, ordem de pagamento, ordem bancária, dentre outras ações, englobando todas as atividades antecedentes e necessárias para a realização do pagamento da despesa, e, por conseguinte, ocorrendo após o empenho, formará o segundo estágio da despesa pública.

De acordo com os resultados da pesquisa, a Controladoria Interna do Ministério Público atua quanto à prevenção de irregularidades na execução da despesa pública, utilizando-se das ferramentas relacionadas a seguir.

No que tange às Notas Orientativas elaboradas pela Controladoria Interna, estas possuem o escopo de orientar os gestores e fiscais dos contratos administrativos no tocante à execução da despesa pública, identificamos que houve um crescimento no quantitativo das suas emissões no biênio 2011-2012, o que representou um acréscimo de 50% no ano de 2012 face o ano de 2011.

Gráfico 01 – Notas Orientativas – 2011-2012

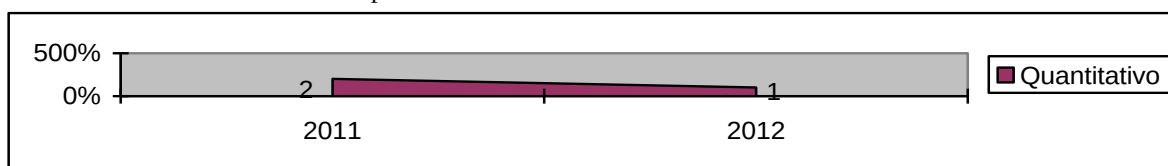


Fonte: Relatório Anual de Atividades da Controladoria Interna

Da análise do gráfico supra, embora se verifique um acréscimo de duas Notas Orientativas emitidas, equivalendo ao aumento percentual de 50% (cinquenta por cento).

Em relação às Cartilhas informativas, ilustradas pelo gráfico 02 abaixo, restou evidente um decréscimo de 50% nas suas emissões em 2012, face o ano de 2011.

Gráfico 02 - Cartilhas elaboradas pela Controladoria Interna – 2011-2012



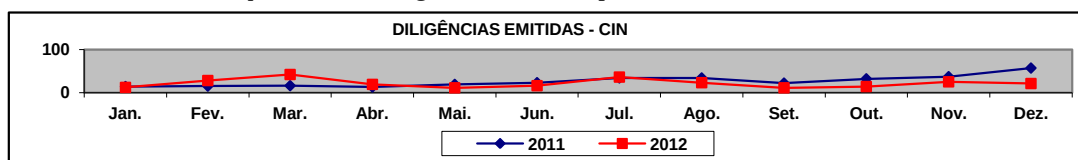
Fonte: Relatórios Anuais de Atividades da Controladoria Interna (2011-2012)

Pertinentemente às Orientações, atendimento às consultas formuladas pelas diversas unidades administrativas, embora realizadas cotidianamente, saliente-se que as mesmas não possuem registros capazes de estabelecer dados que possam traduzir os seus quantitativos no biênio em análise.

No que concerne ao Projeto ANOTE, este começou a ser aplicado, junto às unidades administrativas no final do período delimitado para esta pesquisa, continuando a ser executado no início de 2013.

Observa-se no gráfico 03 a seguir, que as diligências emitidas sofreram decréscimo no seu quantitativo no ano de 2012.

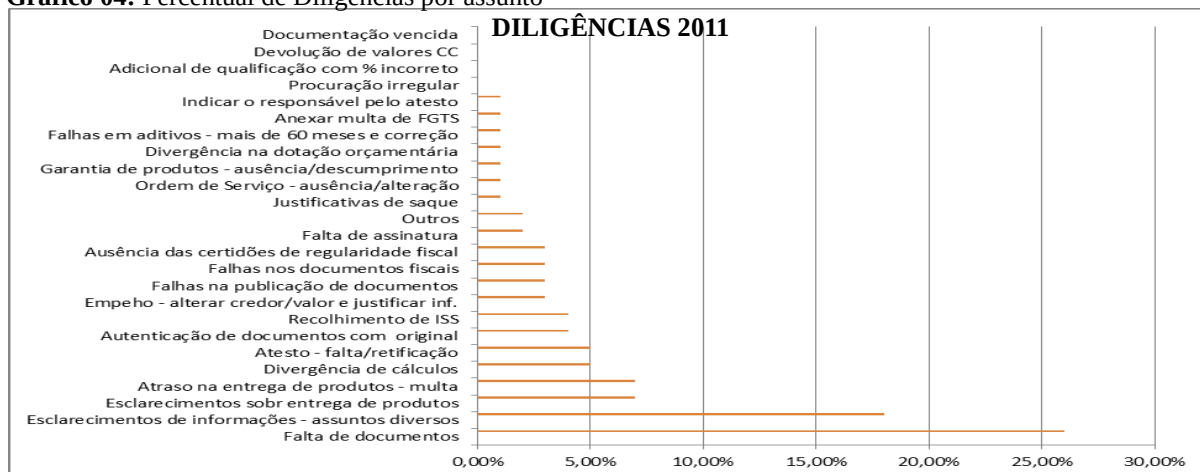
Gráfico 03 - Análise quantitativa Diligências emitidas pela Controladoria.



Fonte: Relatório Anual de Atividades da Controladoria Interna.

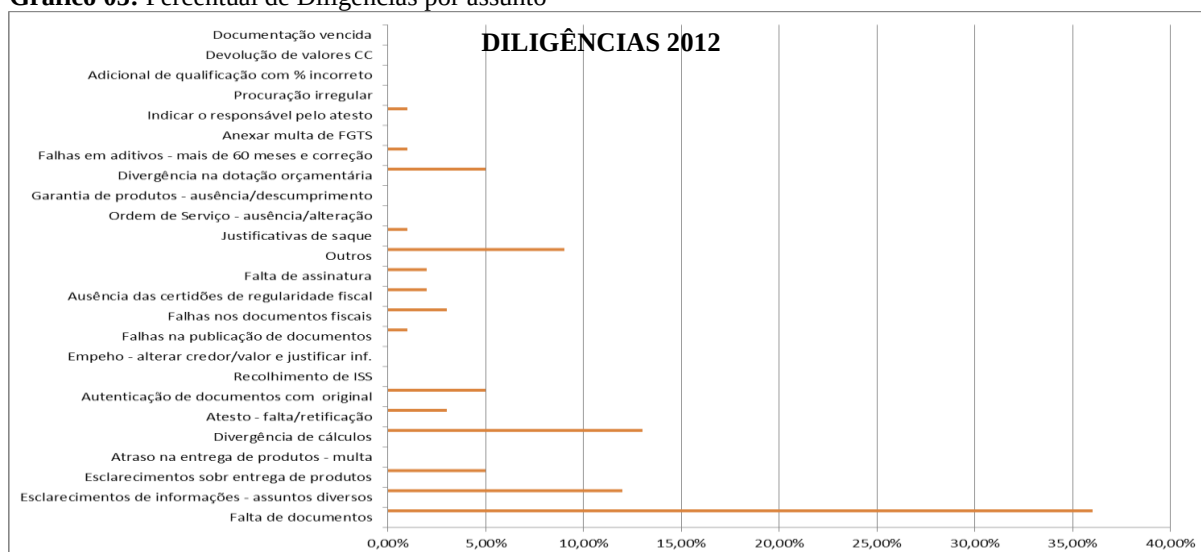
Quanto aos assuntos deflagradores das diligências em 2011, conforme gráfico 04 abaixo, 68% versaram sobre: falta de documentos, esclarecimento de informações e entrega de produtos, divergência de cálculos e atesto.

Gráfico 04: Percentual de Diligências por assunto



Fonte: Relatório Anual de Atividades da Controladoria Interna – 2011.

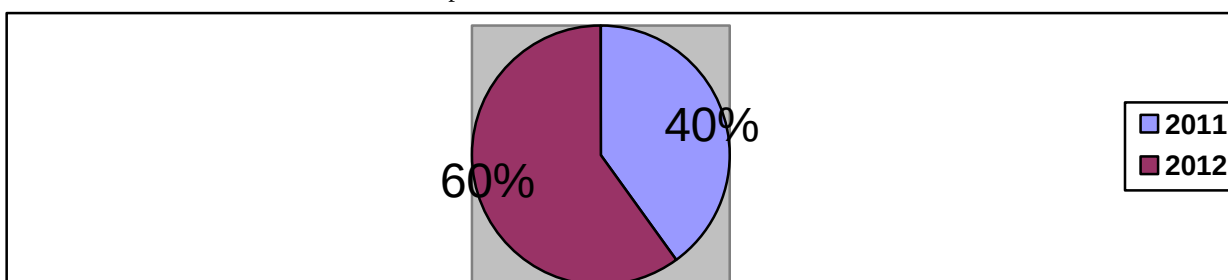
Em 2012, conforme demonstrado no gráfico 05 abaixo, 69% versam sobre as mesmas causas do ano anterior, dois mil e onze, tratando sobre os mesmos temas: falta de documentos, esclarecimento de informações e entrega de produtos, divergência de cálculos e atesto.

Gráfico 05: Percentual de Diligências por assunto

Fonte: Relatório Anual de Atividades da Controladoria Interna – 2012.

Conforme demonstrado nos dois últimos gráficos, as causas deflagradoras de diligências no biênio em estudo (2011-2012), em percentuais de 68% e 69%, respectivamente, versaram sobre os mesmos assuntos. Atente-se que as referidas causas poderiam ser evitadas caso as unidades administrativas observassem a correta instrução dos procedimentos administrativos.

Percebe-se, mediante gráfico 06 infra, que durante o biênio em estudo foram editadas um total de dez Notas Orientativas, sendo quatro delas em 2011 e seis em 2012, ou seja, 40% naquele ano e 60% neste, o que representou um crescimento no quantitativo de notas emitidas em 50%, representado pelo acréscimo de duas unidades.

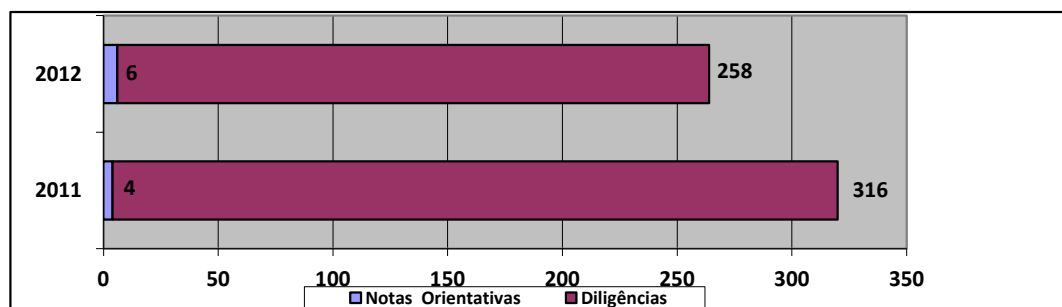
Gráfico 06 - Notas Orientativas emitidas pela Controladoria

Fonte: Relatório Anual de Atividades da Controladoria Interna.

Pelos resultados apresentados na presente pesquisa, conforme gráfico 07 infra, e tomando em consideração a proporcionalidade dos quantitativos de Notas Orientativas e diligências emitidas no biênio estudado, sobressaem os efeitos gerados com o acréscimo, no ano de 2012, do número das referidas notas, ou seja, o decréscimo no quantitativo das

diligências emitidas no último ano do biênio.

Gráfico 07 - Comparativo de emissão de Notas Orientativas e Diligências.



Fonte: Relatório Anual de Atividades da Controladoria Interna.

Os efeitos advindos do aumento das unidades de Notas Orientativas em 2012, refletiu no quantitativo das diligências emitidas neste ano, ocasionando um recuo, em termos percentuais, de 22,4%, representado por 258 (duzentas e cinquenta e oito) diligências, isso considerando-se que em 2011 houve as seguintes emissões: 04 (quatro) e 316 (trezentos e dezesseis), Notas Orientativas e diligências, respectivamente.

Ademais, os quantitativos apresentados na emissão de Notas Orientativas e diligências no referido biênio permite inferir que para cada Nota Orientativa emitida em 2012 houve um declínio de 36 (trinta e seis) diligências, ou seja, em termos proporcionais, em dois mil e onze para cada nota orientativa emitida havia setenta e nove diligências e em dois mil e doze a proporção foi de quarenta e três diligências para cada Nota Orientativa.

Saliente-se que a presente pesquisa, diante dos resultados auferidos, desconsiderou outras ações preventivas da Controladoria, em função da falta de registros, quantitativos insuficientes e incapazes de torna-se uma variável inibidora da emissão das unidades diligenciais, dentro do lapso temporal delimitado.

7 CONCLUSÃO

Constituindo-se o sistema brasileiro de jurisdição una, haja vista, que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito, conforme o estabelecido no art. 5ª, inciso XXXV, da Carta Magna, pelo que o referido Poder não deixará de apreciar nenhuma lesão ou ameaça que venha a ocorrer envolvendo a administração e os particulares ou seus servidores, mas isso não ilide a atuação do controle interno, administrativo, com base no princípio da autotutela, no seio do próprio órgão público.

A Controladoria no desempenho do controle administrativo, interno, e com o escopo de exercer suas atribuições regulamentares e em observância ao princípio supra da administração, para isso promovendo o respeito à legislação e às normas institucionais, e atuando nos procedimentos administrativos que possuem por objeto a despesa pública, tem se valido dos instrumentos capazes de prevenir atos deflagradores de eventuais irregularidades.

Tais instrumentos podem ser aplicados, quanto ao momento, previamente, concomitantemente ou posteriormente.

Considerando-se as informações colhidas nos Relatórios Anuais de Atividades da Controladoria Interna da Procuradoria Geral de Justiça do Rio Grande do Norte na presente pesquisa, delimitados no biênio 2011-2012, os quais evidenciam o número de Notas Orientativas e diligências emitidas pela referida Controladoria, depreende-se pela presente pesquisa a existência de uma proporção inversa entre o quantitativo emitido de Notas Orientativas e diligências.

Constata-se que para cada Nota Orientativa emitida no ano de 2012 houve um decréscimo de dezoito diligências, isso tomando por base as emissões de 2011.

A pesquisa teve o seu objetivo alcançado, considerando que ficou constatada, mediante o levantamento dos dados, a existência de uma relação inversa entre o número de Notas Orientativas emitidas e o de diligências, o que nos permite consignar que o acréscimo no quantitativo das Notas Orientativas ocasionou declínio na emissão das diligências, bem como proporcionou maior celeridade na análise dos procedimentos administrativos relativos à execução da despesa pública.

Ante o exposto, a pesquisa caminha no sentido de que resulta salutar, para o decréscimo das diligências emitidas, a contínua e crescente emissão das Notas Orientativas, pelo que se infere da análise dos dados obtidos no biênio (2011-2012).

Ressalte-se que a emissão de Notas Orientativas tem o condão de orientar preventivamente aos gestores e por cosequinte gerar uma melhor instrução dos procedimentos administrativos relativos à execução da despesa pública, de modo a privilegiar os seguintes princípios, o da eficiência e o da celeridade, dispostos na Carta Magna.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Margarida de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas**. 5. ed. São Paulo : Atlas, 2002.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, Contabilidade e controle interno no setor público: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21ª edição revista, ampliada e atualizada até 31.12.2008. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CURIA; Luiz Roberto; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES, Livia. (Col.) **Vade Mecum**. Ed. Saraiva, 12 ed. Atual. e ampl. São Paulo Saraiva, 2011.

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

FERREIRA Filho; et. Alli. *In* Textos Básicos sobre Derechos Humanos. Madrid. Universidad Complutense, 1973, traduzido do espanhol por Marcus Cláudio Acqua Viva. Liberdades Públicas. São Paulo: Ed. Saraiva, 1978.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 12. ed. Ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: atlas, 1991.

GOMES, Carlos R. de M.. **Manual de direito financeiro e finanças**. 3ª Edição revista e ampliada de acordo com a Lei 101/200. Natal: [s.nº], 2006.

HARADA; Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 20. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 5. ed. 4. reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.

MANUAL de Despesa Nacional, STN/SOF, disponível em: www.planejamento.gov.br e em www.stn.fazenda.gov.br. Acesso em: 01 fev. 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

PEREIRA; José Matias. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 17ª edição, atualizada até 31.12.2009. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

LEGISLAÇÃO E SÚMULA CONSULTADAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização: Alexandre de Moraes. 32ª Edição – 2. reimpressão. São Paulo: Atlas, 2010.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 07 janº 2013.

BRASIL. **Lei Complementar nº 464, de 05 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande Norte. Disponível em: <http://www.tce.rn.gov.br/2009/download/Leis%20Complementares%20Estado%20RN/LC464-2012.pdf>. Acesso em: 29 janº 2013.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm. Acesso em: 16 janº 2013.

BRASIL. **Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965**. Regula o Direito de Representação e o processo de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, nos casos de abuso de autoridade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4898.htm. Acesso em: 29 janº 2013.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (**VETADO**) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acesso em: 29 janº 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm. Acesso em: 29 janº 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm. Acesso em: 29 janº 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009**. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm. Acesso em: 29 janº 2013.

BRASIL. **Resolução nº 022, de 27 de dezembro de 2011 - TCE/RN.** Regulamenta os modos de composição, elaboração e organização das contas públicas e de demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal, no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte e dos seus respectivos Municípios, estabelece formas e prazos para sua apresentação ao Tribunal de Contas e dá outras providências. Disponível em:

http://www.tce.rn.gov.br/2009/download/resolucoes_tce_rn/RES222011.pdf. Acesso em 29.01.2013.

BRASIL. **Resolução nº 074, de 08 de junho de 2011 - PGJ.** Disponível em:

http://www.mp.rn.gov.br/control/file/legislacao/resolucoes/2011/Tabela_Resolucoes_2011.pdf, acessado em 29.01.2013.

BRASIL. **Súmula nº 473 – STF.** Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>. Acesso em 28 janº13.