

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONOMICAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CONTABILIDADE
E CONTROLADORIA
ESPECIALIZAÇÃO EM AUDITORIA EXTERNA

AUDITORIA GOVERNAMENTAL APLICADA A ATIVIDADE
FINALISTICA
SISTEMA DE DEFESA SOCIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
TRABALHO DOS PRESOS

VANDERLEI DANIEL DA SILVA

BELO HORIZONTE

2 0 1 1

Vanderlei Daniel da Silva

**AUDITORIA GOVERNAMENTAL APLICADA A ATIVIDADE
FINALISTICA
SISTEMA DE DEFESA SOCIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
TRABALHO DOS PRESOS**

Monografia apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Contabilidade e Controladoria da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Auditoria Externa.

Área de Concentração: Gestão e Controle no Setor Público.

Orientador: Prof. Osmar Teixeira de Abreu

Belo Horizonte

2 0 1 1

AGRADECIMENTOS

Ao corpo docente da Faculdade de Ciências Econômicas FACE/UFMG, pelos valiosos ensinamentos ministrados.

Ao Professor Osmar Teixeira de Abreu pela orientação e por toda contribuição acadêmica e profissional, a persistência e as horas a dedicação.

À minha família pelos finais de semana e as horas de dedicação e companheirismo perdidas.

Por fim, a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a realização do trabalho.

DEDICATÓRIA

Aos amigos e familiares que sempre estiveram presentes nas etapas mais importantes de nossas vidas, dando-nos forças e condições para trilhar o caminho por mais difícil que se apresentasse.

“A criação do Sistema de Defesa Social do Estado – com capacidade de planejar, compartilhar esforços e oferecer respostas rápidas e efetivas ao combate à violência – foi uma iniciativa decisiva do Governo de Minas para reduzir, de forma exemplar, os indicadores de criminalidade a níveis registrados há mais de uma década. Temos consciência de que, se já avançamos muito, ainda há um longo caminho a percorrer no processo de aperfeiçoamento do sistema, para acompanhar a dinâmica das mudanças regionais, econômicas e sociais e assegurar a paz, a segurança e a qualidade de vida de todos os mineiros”.

Governador Aécio Neves

RESUMO

Este estudo versa sobre a aplicação do modelo de Auditoria Interna adotado no Estado de Minas Gerais sob a ótica da atividade finalística do sistema prisional – Trabalho do Preso – área afeta à Secretaria de Estado de Defesa Social, órgão central do Sistema de Defesa Social do Estado de Minas Gerais – EMG.

A questão envolve a necessidade de mudança de enfoque da auditoria governamental que, a partir da mudança de paradigma do Estado, deve buscar avaliação de aspectos voltados para efetividade das políticas públicas, voltada mais para área fim (resultados), ao contrário do modelo anterior sempre voltado para área meio (processos).

O objetivo é demonstrar que a mudança de paradigma do Estado Burocrático para Estado Gerencial, está sendo acompanhada pela adequação do papel da auditoria governamental na Administração Pública, unindo-se a Auditoria de Desempenho Operacional à Auditoria de Gestão com finalidade de avaliar o impacto das ações implementadas e o alcance das metas e objetivos das políticas públicas.

A metodologia utilizada perpassa pela apresentação do modelo de Auditoria Interna adotado pelo Estado de Minas Gerais, para centralização do tema, assim como situar a área de campo utilizada para demonstração da operacionalização do sistema, mediante normatização do trabalho do preso. Após a situação dos Sistemas de Auditoria Interna e de Defesa Social, demonstrar o planejamento, a execução e avaliação da efetividade do trabalho de auditoria, desenvolvidos na Superintendência de Atendimento ao Preso da Secretaria de Estado de Defesa Social.

Palavras Chave: Auditoria Interna, Controle, Administração Pública, Trabalho do Preso, Planejamento, Execução, Efetividade, Leis, Decretos, Normas Brasileiras de Contabilidade, Sistema, Governo, Defesa Social, Estado, Minas Gerais, Auditoria-Geral, Controladoria-Geral.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AGE – Advocacia Geral do Estado
- AR – Acordo de Resultados
- ASP – Agentes de Segurança Penitenciária
- AUGE – Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais
- CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
- CFC – Conselho Federal de Contabilidade
- CGE – Controladoria-Geral do Estado
- CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
- COSO – The Committee of Sponsoring Organizations (Comitê das Organizações Patrocinadoras)
- CPF – Cadastro de Pessoa Física
- CTC – Comissão Técnica de Classificação
- DAE – Documento de Arrecadação Estadual
- DCF – Diretoria de Contabilidade e Finanças
- DTP – Diretoria de Trabalho e Produção
- EMG – Estado de Minas Gerais
- FX.GP – Fluxograma – Gestão de Processos
- IN – Instrução Normativa
- INFOPEN – Sistema Informatizado de informações sobre o Preso
- IS – Instrução de Serviço
- LD – Lei Delegada
- LEP – Lei de Execução Penal
- MG – Minas Gerais
- NBC T – Normas Brasileiras de Contabilidade – Normas Técnicas
- PAA – Plano Anual de Auditoria
- PGPT – Prontuário Geral para Trabalho do Preso
- POP.GP – Procedimento Operacional Padrão – Gestão de Processos
- PRODEMGE – Cia de Processamento de Dados do Estado de Minas Gerais
- PT – Plano de Trabalho
- RAE – Relatório de Avaliação de Efetividade
- SAIC – Superintendência de Auditoria, Inspeção e Controle
- SAPE – Superintendência de Atendimento ao Preso

SASE – Superintendência de Atendimento ao Sentenciado

SCAO – Superintendência Central de Auditoria Operacional

SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social do Estado de Minas Gerais

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SIAFI – Sistema de Administração Financeira

SIGA – Sistema Integrado de Gerenciamento das Ações de Auditoria

SPOF – Superintendência de Planejamento, Orçamento e Finanças

SUAPI – Subsecretaria de Administração Penitenciária

TCG – Termo de Compromisso de Gestão

TCEMG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

TCU – Tribunal de Contas da União

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Modelo de Auditoria Adotado no Estado.....	26
QUADRO 1 – Anexo I do Decreto nº 44.184/2005.....	42
QUADRO 2 – Status da Implementação das Recomendações de Auditoria.....	57
GRÁFICO 1 – Distribuição do Trabalho – 2008.....	55
GRÁFICO 2 – Atividades Produtivas.....	55

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO.....	11
1.1. Tema.....	11
1.2. Problema.....	11
1.3. Objetivo.....	12
1.4. Objetivos Específicos.....	12
1.5. Justificativa da Pesquisa.....	12
1.6. Metodologia.....	13
1.7. Estrutura do Trabalho.....	13
2 – PRINCIPAIS CONCEITOS.....	15
2.1. Governo.....	16
2.2. Administração Pública.....	17
2.3. Princípios Constitucionais.....	18
2.4. Sistema de Controle Interno.....	20
2.5. Auditoria.....	22
3 – SISTEMA DE AUDITORIA INTERNA.....	26
3.1. Planejamento das Ações de Auditoria.....	27
3.2. Execução das Ações de Auditoria.....	30
3.3. Comunicação dos Resultados.....	31
3.4. Efetividade das Ações de Auditoria.....	35
4 – SISTEMA DE DEFESA SOCIAL.....	38
4.1. Estrutura Organizacional.....	38
4.2. Superintendência de Atendimento ao Preso.....	39

5 – TRABALHO DE AUDITORIA.....	40
5.1. Planejamento dos Trabalhos.....	40
5.1.1. Pré-auditoria.....	40
a) Legislação Aplicável.....	40
b) Da avaliação do Controle Interno.....	43
c) Dos adiantamentos recebidos por credenciado.....	45
d) Do Pecúlio.....	45
5.1.2. Plano de Trabalho.....	47
a) Objetivo Geral.....	47
b) Objetivos Específicos.....	47
c) Escopo do Trabalho.....	48
d) Metodologia.....	48
e) Procedimentos de Auditoria.....	49
f) Conclusão do Plano de Trabalho.....	49
5.2. Execução e Organização dos Trabalhos.....	50
5.3. Divulgação dos Resultados.....	51
5.4. Efetividade do Trabalho de auditoria.....	53
6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	60
REFERÊNCIAS.....	62
ANEXO A – Controladoria-Geral do Estado – CGE.....	66
ANEXO B – Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS.....	68
ANEXO C – Resolução SEDS n° 776, de 23/02/2005.....	70

1. INTRODUÇÃO

1.1. Tema

Há uma mudança de paradigma na Administração Pública Brasileira a partir da década de 90 - Plano Bresser - que busca aplicação de métodos de gestão voltados para um Estado Gerencial. Este modelo avançou no Estado de Minas Gerais a partir da gestão 2003-2006 – Choque de Gestão – e posteriormente na gestão 2006 a 2010 – Estado para Resultados.

Com o modelo adotado em Minas Gerais houve necessidade de uma mudança de enfoque na visão do controle que se obrigou a buscar avaliação dos aspectos voltados para a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas.

Evidentemente, não se trata de negar aspectos e princípios relevantes avaliados pela Auditoria de Conformidade como: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Todavia, a Emenda Constitucional 19/1998, que introduziu no art. 37 da Constituição da República o Princípio da Eficiência, evidencia o novo viés da gestão pública e, por consequência, da auditoria governamental.

Nesse contexto, o estudo abordará a aplicação dessa nova visão da auditoria governamental adotada no Estado de Minas Gerais na área finalística do sistema prisional – Trabalho do Preso – afeta à Secretaria de Estado de Defesa Social, órgão central do Sistema de Defesa Social do Estado de Minas Gerais.

1.2. Problema

A questão é saber dentro da área de atuação da Auditoria Governamental, a partir da evolução do Estado Burocrático para o Estado Gerencial, como a função auditoria se estruturou no âmbito do Estado de Minas Gerais e como atua neste contexto.

1.3. Objetivo

O estudo tem como finalidade avaliar e demonstrar como a auditoria interna do Poder Executivo estadual tem reagido a esta necessidade por meio da demonstração de trabalho realizado no Sistema de Defesa Social na área de gestão do trabalho do preso.

1.4. Objetivos Específicos

- revisão teórica dos principais conceitos;
- evidenciar como a auditoria interna do Poder Executivo estadual se estruturou, a partir da evolução do Estado Burocrático para o Estado Gerencial, e como atua neste contexto no Estado de Minas Gerais;
- identificar a área finalística de aplicação dos conhecimentos de Auditoria Governamental, inseri-la dentro do contexto e metodologia do Sistema Estadual de Auditoria Interna, demonstrando o planejamento e a metodologia utilizados para realização do trabalho de auditoria;
- apresentar a execução e organização do trabalho de auditoria, a divulgação dos resultados e a efetividade da atuação na área de Auditoria Governamental, demonstrando como a função auditoria contribui com a essa nova gestão na busca da melhoria dos resultados das políticas públicas.

1.5. Justificativa da Pesquisa

O estudo visa inovar no sentido de estabelecer uma correlação teórica e prática, através da metodologia escolhida. Nesse sentido busca materializar a mudança de paradigma do Estado Burocrático para Estado Gerencial, demonstrando o papel da auditoria interna na Administração Pública, com vistas à avaliação da ação governamental dentro da área de atuação da Secretaria de Estado de Defesa Social.

1.6. Metodologia

Pesquisa exploratória, teórica e prática, tendo como referencial teórico livros, a rede mundial de computadores e a legislação constitucional e infraconstitucional do Estado Brasileiro, e como referencial prático o trabalho realizado pela Auditoria Setorial da Secretaria de Estado de Defesa Social, unidade setorial do Sistema de Auditoria Interna do Estado de Minas Gerais – EMG.

Em relação ao referencial prático foram recolhidas, analisadas, transcritas e interpretadas as informações que evidenciaram relatório de auditoria, realizado pelo autor do presente estudo de forma muito mais ampla, mas que nesta pesquisa se restringe ao problema estabelecido.

1.7. Estrutura do Trabalho

Neste Capítulo 1, apresenta-se o tema, qual o resultado esperado com a pesquisa, o problema e a relevância da escolha do tema, bem como a metodologia utilizada na realização do trabalho.

No Capítulo 2, apresentamos os principais conceitos envolvendo o tema, como governo, administração pública, princípios constitucionais, sistema de controle interno e auditoria.

No Capítulo 3, abordamos o modelo de auditoria governamental adotado pelo Estado de Minas Gerais, a partir da reforma administrativa de 2003, suas atribuições e competências, o planejamento e a efetividade das ações de auditoria.

No Capítulo 4, situaremos o Sistema de Defesa Social, também instituído no âmbito da reforma administrativa de 2003. Nesse sentido, abordamos o objetivo operacional, as competências legais, e a estrutura básica do Sistema, assim como aspectos relacionados à Superintendência de Atendimento ao Preso – SAPE, área finalística responsável pela gestão do trabalho do preso.

No Capítulo 5, abordamos as questões específicas sobre a auditoria do Trabalho do Preso, as informações relacionadas à pré-auditoria, o enfoque sobre o plano e a execução do trabalho, a organização e estrutura do trabalho, a forma de apresentação dos resultados de acordo com as análises das evidências e as constatações sobre o trabalho do preso, e, por fim, as

considerações sobre os efeitos do trabalho e as medidas que foram implantadas pela Superintendência de Atendimento ao Preso, a partir dos achados e recomendações da auditoria.

No Capítulo 6, a partir da análise dos objetivos e finalidades do presente estudo, assim como da compreensão do modelo atual adotado pelo EMG e sua importância no paradigma do Estado Gerencial, conclui-se como a função auditoria se estruturou e atua neste contexto.

Por fim, apresentamos o referencial bibliográfico que embasou o presente estudo.

2. PRINCIPAIS CONCEITOS

De acordo com conceito clássico de organização, são três os elementos que compõem o Estado: território, povo e soberania. Segundo José Afonso da Silva (Curso de Direito Constitucional Positivo, 27ª Edição, 2006), estes elementos podem ser assim entendidos:

- Território: “é o limite espacial dentro do qual o Estado exerce de modo efetivo e exclusivo o poder de império sobre pessoas e bens. Ou como expressa Kelsen: é o âmbito de validade da ordenação jurídica chamada Estado” (SILVA, 2006, pag. 98);
- Povo: o conceito se relaciona a democracia que, segundo Lincoln, é o *governo do povo, pelo povo e para o povo*. *Do povo* significa que ele é a fonte e titular do poder (*todo poder emana do povo*); *pelo povo* quer dizer que se fundamenta na vontade popular; *para o povo* porque visa liberar o homem de toda imposição autoritária e garantir o máximo de segurança e bem-estar (SILVA, 2006, pag. 134);
- Soberania: poder supremo e independente. “Como observa Marcello Caetano: *supremo* porque ‘não está limitado por nenhum outro na ordem interna’, *independente*, porque, ‘na ordem internacional, não tem de acatar regras que não sejam voluntariamente aceitas e está em pé de igualdade com os poderes supremos dos outros povos’”. (SILVA, 2006, pag. 104);

Nesse contexto, o Estado Brasileiro, a partir da Carta Magna de 1988, possui quatro entes federativos: União, Estados membros, Municípios e Distrito Federal. Em conceito amplo, a União é a Entidade federativa autônoma, cabendo-lhe exercer as atribuições da soberania do Estado brasileiro. Não se confunde com o Estado federal, pois este é pessoa jurídica de direito internacional. Também não se confundem com Estados membros que auto-organizam-se por meio do exercício de seu poder constituinte derivado, nos termos do art. 25 da CF/88, em consonância com o art. 11, caput, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A organização do Estado Brasileiro, além dos elementos constitutivos e da enumeração dos entes federados, pautou-se pelo princípio da separação dos poderes e do sistema de freios e contrapesos, capitaneado no equilíbrio entre Legislativo, Executivo e Judiciário no exercício das funções típicas e atípicas distribuídas pela Constituição.

Pelo objeto de nosso estudo, o que interessa são as funções típicas do Poder Executivo que é o exercício da chefia de Estado, da chefia de governo e da administração geral do Estado.

2.1. Governo

Segundo José Afonso da Silva, “o Estado, como estrutura social, carece de vontade real e própria. Manifesta-se por seus órgãos que não exprimem senão vontade exclusivamente humana. Os órgãos do Estado são supremos (constitucionais) ou dependentes (administrativos). Aqueles são os a quem incumbe o exercício do poder político, cujo conjunto se denomina governo ou órgãos governamentais. (...)”

“O governo é, então, o conjunto de órgãos mediante os quais a vontade do Estado é formulada, expressada e realizada, ou o conjunto de órgãos supremos a quem incumbe o exercício das funções do poder político. Este se manifesta mediante suas funções que são exercidas e cumpridas pelos órgãos de governo. Vale dizer, portanto, que o poder político, uno, indivisível e indelegável, se desdobra e se compõe de varas funções, fato que permite falar em distinção das funções, que fundamentalmente são três: a legislativa, a executiva e a jurisdicional.” (SILVA, 2006, pag. 107)

No Brasil, a forma de governo escolhido é a República, enquanto o sistema de governo é o Presidencialismo. “Forma de governo, assim, é conceito que se refere à maneira como se dá a instituição do poder na sociedade e como se dá a relação entre governantes e governados. Responde a questão de quem deve exercer o poder e como este se exerce”. (SILVA, 2006, pag. 102)

Noutro sentido, “o **Governo** pode ser definido como a condução política geral dada à gestão do Estado”. Burgarelli, no artigo Conceito de Estado (<http://www.burgarelli.com.br/artigo-o-conceito-de-governo.html>), em 04/12/2010, diz que este conceito traz uma série de reflexões pelas quais se percebe que há um razoável problema a ser solucionado: a relação entre Governo e Estado.

Citando CANOTILHO, 1999, pág. 594, o autor do artigo reconhece que a “palavra governo é plurissignificativa: (1) é o complexo organizatório do Estado (conjunto de órgãos) ao qual é reconhecida competência de direção política (ex.: forma de governo); (2) conjunto de todos os órgãos que desempenham tarefas e funções não enquadráveis no 'poder legislativo' e no

'poder jurisdicional' (ex.: 'poder executivo'); (3) órgão constitucional de soberania com competência para a condução da política geral do país e superintendente na administração pública."

Dando o salto na discussão abordada pelo autor, embora reconhecida a confusão quanto a utilização das expressões, Burgarelli conclui que é importante estabelecer mecanismos de controle na condução do Governo e destaca que *"para além da velha antítese entre bom governo e mau governo, revela-se uma nova antítese, talvez ainda mais dramática, entre governo e não-governo (...)"* (BOBBIO, 1999, pág. 214).

Segundo o autor, uma gestão governamental que pretende respeitar as bases da vontade da sociedade expressada em uma Constituição, utiliza o Direito como organização da vida social. Nesse contexto, *"um mau governo pode ser corrigido pelas regras bem construídas de uma Constituição e de seu sistema jurídico; a ausência de governo pode significar algo muito grave, como a completa paralisia do Estado e pode levar a um colapso da própria sociedade, tamanha a inter-relação entre esses elementos, pois em rápida análise pode-se afirmar que o Governo é um dos principais responsáveis pela boa condução do Estado e, por consequência, da própria Sociedade"*.

2.2. Administração Pública

*"Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, indica duas versões para a origem do 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 envolve idéia de direção ou gestão. Nas duas hipóteses, há o sentido de relação de subordinação, de hierarquia. O mesmo autor demonstra que a palavra **administrar** significa não só prestar serviço, executá-lo, como outrossim, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil; e que até, em sentido vulgar, administrar quer dizer programa de ação e executá-lo".* (DI PIETRO, 2006, pág. 67)

Segundo Hely Lopes Meirelles, *"Administração Pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas"* (KOHAMA, 2008, pág. 9).

A Administração é o conjunto dos órgãos que desempenham a atividade administrativa e não atividades políticas. Nesse sentido, há administração nas secretarias e serviços auxiliares do Legislativo e do Judiciário, embora seja no Executivo que mais se encontram órgãos administrativos aptos a transformar em realidades concretas as previsões abstratas da lei.

“Administrar é gerir os serviços públicos; significa não só prestar serviço, executá-lo, como também, dirigir, governar exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil” (KOHAMA, 2008, pág. 9).

Nesse diapasão, Celso Antonio Bandeira de Mello (KOHAMA, 2008, pág. 9) diz que “*o interesse público que à Administração incumbe zelar, encontra-se acima de quaisquer outros e, para ela, tem o sentido de dever, de obrigação. É obrigada a desenvolver atividade contínua, compelida a perseguir suas finalidades públicas*”. (Princípio da Continuidade)

2.3. Princípios Constitucionais

Vale ressaltar que da mesma forma que os representantes do Legislativo, o chefe do Executivo é eleito pelo povo e possui várias prerrogativas e imunidades, as quais são garantias para o independente e imparcial exercício de suas funções.

Nesse sentido, as ações da Administração gozam de legitimidade, uma vez que age como representante de uma coletividade em função de seu interesse, do interesse coletivo ou público. Por outro lado, não cabe ao governante abrir mão desta prerrogativa e agir indistintamente de acordo com a vontade própria, uma vez que o interesse público é indisponível.

Dessa forma, convencionou-se que a representatividade assegura poderes à Administração, todavia não se trata que qualquer poder. Para Di Pietro “*na realidade trata-se de poder-dever, já que reconhecido ao poder público para que o exerça em benefício da coletividade; os poderes são, pois, irrenunciáveis*”. (2006; 101)

Dito de outra forma, as prerrogativas de autoridade sofrem restrições ou limitações, ou seja, só podem ser exercidos nos limites da lei. Lei num sentido amplo, o que equivale dizer que existem proposições básicas a serem seguidas pelo administrador denominadas Princípios da Administração Pública. Tais princípios podem ser expressos ou implícitos, podem estar descritos formalmente no ordenamento jurídico ou decorre de sua interpretação.

Tratando-se dos princípios expressos, a CF/88 fez menção em seu art. 37 aos princípios específicos a que se submete a Administração Pública, a saber, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 acrescentou o da razoabilidade (art. 13).

De forma resumida, os princípios basilares da Administração Pública, segundo Antonio Cecílio Moreira Pires (Resumão Jurídico, 2009, pág. 1) podem ser assim conceituados:

- **Princípio da legalidade** – O administrador público está sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.
- **Princípio da moralidade** (ou **da probidade administrativa**) – A moralidade administrativa constitui pressuposto de validade de todo ato de Administração Pública. Sempre que o comportamento desta ofender a moral, os costumes, as regras da boa administração, a Justiça, a equidade, a ideia de honestidade, tratar-se-á de uma ofensa ao princípio da moralidade.
- **Princípio da impessoalidade** – Critério para evitar favoritismos ou privilégios. A Administração não pode, no exercício da atividade administrativa, atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é o interesse público seu elemento norteador.
- **Princípio da publicidade** – É a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. A publicidade é o requisito de eficácia de qualquer ato administrativo.
- **Princípio da eficiência** (introduzido pela Emenda Constitucional 19) – Obriga a Administração Pública a desenvolver mecanismos para o exercício de uma atividade administrativa célere e com qualidade.
- **Princípio da razoabilidade** – Exige que os atos não sejam apenas praticados com respeito às leis, mas que também contenham uma decisão razoável. Sempre deve haver uma razoabilidade, adequação, proporcionalidade entre as causas que estão ditando o ato e as medidas que vão ser tomadas.

2.4. Sistema de Controle Interno

Mantido o entendimento sobre os Princípios Constitucionais e do sistema de pesos e contrapesos adotado pelo regime democrático brasileiro, no exercício de suas funções a administração pública se sujeita ao controle externo, por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer o controle sobre os próprios atos, controle interno, conforme disposto no art. 70 da Constituição:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária”.

Do ponto de vista conceitual, *“Controle Interno é um processo realizado pela diretoria, por todos os níveis de gerência e por outras pessoas da entidade, projetado para fornecer segurança razoável quanto à consecução de objetivos nas seguintes categorias:*

- a) eficácia e eficiência das operações;*
- b) confiabilidade de relatórios financeiros;*
- c) cumprimento de leis e regulamentações aplicáveis”.* (COSO, 1992)

Do ponto de vista da Administração Pública, Controle interno se equivale a Controle Administrativo que é o poder de fiscalização e correção que esta exerce sobre sua própria atuação sob aspectos de legalidade e mérito, o que permite à Administração rever seus próprios atos quando ilegais, inoportuno ou inconvenientes – Poder de Autotutela –, assim entendido segundo a Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal – STF:

“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 MOTIVO DE CONVENIÊNCIA OU OPORTUNIDADE, RESPEITADOS OS DIREITOS ADQUIRIDOS, E RESSALVADA, EM TODOS OS CASOS, A APRECIACÃO JUDICIAL.”

“O poder de autotutela encontra fundamento nos princípios a que se submete a Administração pública, em especial o da legalidade e o da predominância do interesse público, dos quais decorrem todos os demais. Com efeito, se a Administração está sujeita à observância da lei e à consecução do interesse público, não há por que negar-lhe o controle sobre os próprios atos para assegurar a observância daqueles princípios, mesmo porque, não o fazendo, sujeita-se ao controle pelos demais Poderes, aumentando os ônus do Estado na missão suprema de tutela do direito”. (DI PIETRO, 2006, pag. 696).

Nesse contexto, equivale dizer que o controle interno se aplica a todos os atos da administração – *contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial* –, de maneira ampla e irrestrita, e recai sob a responsabilidade da própria Administração, ou do administrador. Dito de outra forma, o próprio administrador é responsável pelos controles dos seus atos.

Em sentido estrito, no entanto, o controle interno pode ser entendido como conjunto de métodos e processos adotados com a finalidade de comprovar atos e fatos, impedir erros e fraudes e aperfeiçoar a eficiência da Administração, assim estabelecido pelo Conselho Federal de Contabilidade – CFC, mediante Resolução 820/97 que aprovou a NBC T – 11, normas de auditoria independente:

“11.2.5.1 – O sistema contábil e de controles internos compreende o plano de organização e o conjunto integrado de método e procedimentos adotados pela entidade na proteção do seu patrimônio, promoção da confiabilidade e tempestividade dos seus registros e demonstrações contábeis, e da sua eficácia operacional”.

Ampliando o conceito, podemos dizer que Sistema de Controle Interno é o conjunto de atividades de controle exercidas pelas diversas unidades técnicas da Administração, organizadas e articuladas a partir de uma unidade central de coordenação.

Considerando que o meio da Administração buscar sua finalidade precípua – interesse público – é a utilização de políticas públicas, entendido como *“conjunto de orientações ou ações de um governo com vistas ao alcance de determinados objetivos”*, na esfera pública, o Sistema de Controle Interno pode ser entendido como forma de avaliação das políticas públicas.

Segundo o Prof. Carlos Ramos (Finanças Públicas, 2009, pág. 77), são três as dimensões da Avaliação de Políticas Públicas:

→ **Eficácia** - Relação entre objetivos e instrumentos utilizados e os resultados efetivos.

Objetivo: Verificar o escopo/alcance de resultados no tempo e no espaço;

Relação: Metas alcançadas/Metas anunciadas.

→ **Eficiência** - Relação entre os esforços empregados numa ação e os resultados alcançados.

Objetivo: Verificar aspectos referentes ao rendimento técnico e administrativo da ação;

Relação: Custos/Benefícios.

→ **Efetividade** – Relação entre a implementação e os seus impactos na mudança de uma condição previa.

Objetivo: Verificar os efeitos em cadeia dentro da sociedade;

Relação: Refere-se a impacto, isto e, valores sociais.

“A Eficácia e a Eficiência estão relacionadas à chamada Avaliação de Processos, enquanto que a Efetividade se relaciona a Avaliação de Impactos da política pública”.

2.5. Auditoria

Conforme disposto no item anterior, entendido o Sistema de Controle Interno como toda linha de ação estabelecida pela administração para promover a eficiência nas operações e estimular a observação das políticas estabelecidas, visando o alcance dos objetivos e metas programados, é necessário que se faça uma distinção entre Controle Interno e Auditoria.

O que seria Auditoria então?

Auditoria pode ser entendida como mais uma atividade de controle. Todavia, seu arcabouço profissional estabelece que é uma atividade realizada consoante normas e procedimentos específicos, que compreende o exame detalhado, total, parcial ou pontual, dos atos administrativos e fatos contábeis com a finalidade de verificar se as operações foram realizadas de maneira apropriada e registradas de acordo com o aparato legal.

Como observado na definição acima, a auditoria pode ser realizada por uma empresa independente e autônoma, sem relação direta com a Administração (auditoria externa); ressaltando, no entanto, que na esfera pública o legislador atribuiu esta função ao Controle Externo, exercido pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas.

Noutro sentido, também pode ser exercido de forma sistêmica e interna à própria organização (auditoria interna). Na Administração Pública, pode ser exercida de forma centralizada (órgão autônomo), descentralizada (unidade dentro de cada órgão/entidade) ou mista, no âmbito de cada Poder.

De acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade – NBC T 11:

“A Auditoria Interna compreende os exames, análises, avaliações, levantamentos e comprovações, metodologicamente estruturados para a avaliação da integridade, adequação, eficácia, eficiência e economicidade dos processos, dos sistemas de informações e de controles internos integrados ao ambiente, e de gerenciamento de riscos, com vistas a assistir à administração da entidade no cumprimento de seus objetivos”.

Importante ressaltar que a auditoria interna, que não deve ser confundida com controle interno ou com unidade de ou do controle interno, é um controle da própria gestão que tem por atribuição medir e avaliar a eficiência e eficácia de outros controles. Importa destacar que não cabe à auditoria interna estabelecer estratégias para gerenciamento de riscos ou controles internos para mitigá-los, pois estas são atividades próprias dos gestores, cabendo-lhe avaliar a qualidade desses processos.

Conclui-se que a Auditoria Interna deve ser entendida como toda linha de ação estabelecida pela administração para promover a eficiência nas operações e estimular a observação das políticas estabelecidas, visando o alcance dos objetivos e metas programadas. Nossa abordagem, entretanto, delimita-se aos aspectos de auditoria governamental.

Trata-se de um importante instrumento de controle do Estado na busca da melhor alocação de seus recursos, não só atuando para corrigir os desperdícios, à improbidade, à negligência e à omissão, mas, e principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, buscando garantir os resultados pretendidos, além de destacar os impactos e benefícios sociais advindos.

3. SISTEMA DE AUDITORIA INTERNA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

A história do Sistema de Auditoria Interna no âmbito do Estado de Minas teve início em 1969 com a criação da Auditoria de Operações através do Decreto nº 11.947, de 30/06/1969. Nota-se que inicialmente era denominado Sistema de Controle Interno, passando a ser denominado Sistema de Auditoria Interna em 2003 com advento da Lei Delegada nº 92, de 29/01/2003.

Segundo o Decreto nº 11.947/1969, competia a Auditoria de Operações *a coordenação dos serviços executados pelas unidades centrais do Sistema de Controle Interno e a assistência ao Governador, com a execução de serviços especiais de auditoria operacional necessários ao exercício da Supervisão Governamental Superior.*

O Decreto nº 12.216/1969, ao final do mesmo exercício, ampliou as funções da Auditoria de Operações dispondo “*sobre a fiscalização orçamentária, financeira e patrimonial da administração estadual, através do Sistema de Controle Interno*”.

Em 1971 nova alteração da estrutura com a criação da Auditoria-Geral do Estado, através do Decreto nº 13.607/1971, que assumiu as funções da Auditoria de Operações e passou a integrar a estrutura orgânica da Secretaria de Estado de Fazenda. Dessa forma, deixa de ser subordinada diretamente ao Governador do Estado.

A autonomia só foi restituída em 1985, através da Lei Delegada nº 6, de 28/08/1985, que dispôs sobre a estrutura orgânica da Administração Estadual e estabeleceu normas para modernização institucional. Segundo a LD, a unidade integrante da estrutura da Secretaria de Estado da Fazenda, passou a denominar-se Superintendência de Auditoria, Inspeção e Controle – SAIC, com a função de subsidiar a Auditoria-Geral do Estado, criada subordinada diretamente ao Governador e com a finalidade de exercer a auditoria de gestão da ação governamental.

A regulamentação da LD só ocorreu em 1995, através do Decreto nº 36.825, de 24/05/1995, que estabeleceu que a Secretaria de Estado da Casa Civil do Governo de Minas Gerais prestaria o apoio técnico e administrativo à Auditoria-Geral do Estado, enquanto esta não dispusesse de estrutura interna e quadro de pessoal próprio, estabelecidos em lei.

Em 2003 com a reforma administrativa do Estado de Minas Gerais houve a reestruturação da Auditoria Geral do Estado – AUGE como órgão central do Sistema Estadual de Auditoria Interna do Poder Executivo, por meio da Lei Delegada nº 92, de 29/01/2003, regulamentada pelo Decreto nº 43.948/2005.

A AUGE passou a contar com estrutura interna e quadro de pessoal própria e passou adotar modelo descentralizado de controle, composto por um órgão central e unidades de auditoria em cada órgão da administração direta (unidade setorial) e indireta (unidade seccional) do Poder Executivo Estadual. Passou a constituir órgão autônomo da administração direta, reunindo as funções de auditoria e correição administrativa, incluindo as funções de avaliação de programas governamentais e de prevenção e combate à corrupção.

Em 2007 a Lei Delegada nº 133, de 25/01/2007, regulamentada pelo Decreto nº 44.655/2007, alterou a estrutura do Sistema Estadual de Auditoria Interna. A estrutura aprovada, no entanto, manteve a descentralização das atividades de auditoria, estabelecendo a competência do Auditor-Geral do Estado para a indicação, a formalização e o encaminhamento, para decisão do Governador do Estado, do ato de nomeação para os cargos de provimento em comissão dos responsáveis pelas unidades de Auditoria Setorial e Auditoria Seccional.

Nesse contexto, as Auditorias Setoriais e Auditorias Seccionais integrantes das estruturas orgânicas das Secretarias de Estado, dos órgãos autônomos, das fundações e das autarquias são unidades de execução da Auditoria-Geral do Estado, à qual se subordinam técnica e administrativamente.

No presente exercício, à medida que concluíamos esta monografia, nova alteração da estrutura orgânica da Auditoria-Geral do Estado que passou a ser denominada Controladoria-Geral do Estado – CGE por meio da Lei Delegada nº 180, de 20/01/2011. Além das superintendências e diretorias mantidas e ampliadas, houve a subdivisão das ações de auditoria, correição administrativa e transparência através da criação de três subcontroladorias:

- Subcontroladoria de Auditoria e Controle de Gestão;
- Subcontroladoria de Correição Administrativa;
- Subcontroladoria da Informação Institucional e da Transparência.

A estrutura básica aprovada pela Lei Delegada – LD nº 180/2011 foi complementada pelo

Decreto nº 45.536, de 27/01/2011, mas ambas dependem de regulamentação das novas competências e atribuições. Observa-se, contudo, que os aspectos centrais foram mantidos pela LD 180/2011, como a descentralização das atividades de auditoria, a competência para designação dos auditores setoriais e seccionais e a subordinação administrativa e técnica à Controladoria-Geral do Estado, a exceção da denominação que passou a ser Sistema de Controle Interno do Poder Executivo.

Apresentamos no ANEXO A - Controladoria-Geral do Estado – CGE o organograma atual de acordo com a nova estrutura normativa. Na Figura 1, a seguir, uma visão do modelo de auditoria adotado pelo Estado de Minas Gerais.

FIGURA 1

MODELO DE AUDITORIA ADOTADO NO ESTADO



Fonte: <http://www.controladoriageral.mg.gov.br/component/content/83?task=view>, em 11/04/2011.

3.1. Planejamento das Ações de Auditoria

Em 2007 a Auditoria-Geral do Estado instituiu o Plano Anual de Auditoria – PAA, mediante INSTRUÇÃO DE SERVIÇO Nº 01/2007/SCAO/AUGE, de 02/04/2007, com objetivo de sistematizar e padronizar procedimentos a serem observados pelas unidades setoriais e seccionais do Sistema Estadual de Auditoria Interna.

Segunda a instrução, as unidades integrantes do Sistema Estadual de Auditoria Interna deveriam elaborar o Plano Anual de Auditoria – PAA acerca das atividades de auditoria a serem realizadas no exercício de 2007, conforme modelo proposto, definindo as ações/pontos de auditoria a partir das seguintes referências:

- Correlacionados a Agenda Setorial¹ do Choque de Gestão do órgão ou entidade;
- Correlacionados aos projetos estruturadores² existentes no órgão ou entidade;
- Diagnosticados por meio da elaboração de Mapa de Risco, se aplicável;
- Decorrentes de demandas do dirigente do órgão ou entidade;
- Decorrentes de demandas da Auditoria-Geral do Estado;
- Decorrentes da necessidade de cumprimento de normas específicas pelo órgão ou entidade, cuja competência para certificação é da unidade de auditoria setorial/seccional;
- Correspondentes às principais inconformidades apontadas em trabalhos de auditoria realizados no exercício de 2006 e que não foram objeto de correção pelo órgão ou entidade.

A metodologia adotada consistia na elaboração do Detalhamento do Plano de Auditoria, através do Gráfico de Gantt³, com escala de tempo, elencando as necessidades de recursos

¹ A Agenda Setorial do Choque de Gestão, adotada pelo Estado de Minas Gerais no exercício de 2007, é um conjunto de idéias e ações concretas que buscam solucionar gargalos estruturais e administrativos que dificultaram a implementação da estratégia nos últimos quatro anos, em cada órgão e secretaria. Essas ações foram construídas em conjunto com os secretários e aqueles que, durante os quatro anos, vivenciaram os problemas e conhecem os obstáculos mais significativos.

² Tendo o Programa Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI como referência estratégica de longo prazo, foi definida pelo Colegiado de Gestão Governamental, no dia 06/05/2003, e em consulta posteriores aos Secretários de Estados, uma carteira de 30 Projetos Estruturadores intitulada “GERAES” – Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado e elaborado o Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2004/2007 que, além do GERAES, inclui também os demais programas prioritários do Governo.

³ Gráfico de Gantt é um gráfico de barras que ilustra o cronograma de um projeto. O gráfico ilustra as datas de início e fim de níveis sumários (Estrutura Analítica de Projeto - EAP) e atividades que compõem o cronograma. Alguns Gráficos de Gantt mostram também os relacionamentos de dependência entre atividades, isto é, a rede de precedência. Os Gráficos de Gantt podem ser usados para mostrar o status atual da programação de um projeto.

humanos, materiais e financeiros, assim como a análise de riscos, conforme modelo proposto. Estabelecia, ainda, que o plano elaborado deveria ser submetido previamente ao dirigente máximo do órgão ou entidade para conhecimento, levantamento de demandas específicas e aprovação.

No Plano Anual de Auditoria 2008 da Secretaria de Estado de Defesa Social, elaborado nos termos da INSTRUÇÃO DE SERVIÇO Nº 01/2007/SCAO/AUGE, foi incluído no item 8 – Demandas Específicas do Dirigente do Órgão ou Entidade – a ação de auditoria relacionado a “*analisar e avaliar os contratos/convênios, firmados entre a SEDS e empresas privadas, cujo objeto é a utilização de trabalho de sentenciados, sob custódia da SEDS*” do qual originou o trabalho de auditoria utilizado como objeto desta monografia.

O modelo adotado em 2007 foi mantido para o exercício de 2008. Para o exercício de 2009, no entanto, a INSTRUÇÃO DE SERVIÇO Nº 04/2008/SCAO/AUGE, de 22/12/2008, manteve o modelo proposto, mas alterou as ações/pontos de auditoria que passou a ter as seguintes referências:

- Avaliação de Projetos Estruturadores/Programas mais representativos;
- Ações de Controle;
- Auditorias Externas/Especiais;
- Demandas específicas do dirigente do órgão ou entidade.

Outra alteração para 2009 foi o tratamento das Demandas Extraordinárias: “*as eventuais alterações que se fizerem necessárias ao longo de 2009 deverão ser submetidas formal e previamente ao dirigente máximo do órgão/entidade e encaminhadas à AUGE para registro no SIGA*”. As ações que eventualmente ocorressem e não estivessem contempladas no PAA poderiam ser permutadas com os trabalhos previstos, no limite máximo de 30%, nos termos do indicador de Acordo de Resultados⁴ firmado entre a unidade de auditoria e o dirigente máximo do órgão/entidade.

(<http://portalgp.blogspot.com/2007/08/grfico-de-gantt-gantt-chart.html>, em 12/04/2011)

⁴ O pilar fundamental da segunda geração do Choque de Gestão (segundo mandato do Governador Aécio Neves: 2007–2010) é o aprofundamento de uma obsessiva busca pelo Estado de Resultados. Os destinatários das políticas públicas foram organizados em cinco eixos estratégicos: Pessoas instruídas, qualificadas e saudáveis, Jovens protagonistas, Empresas dinâmicas e inovadoras, Cidades seguras e bem cuidadas, Equidade entre pessoas e regiões.

Além das alterações houve a implementação do Sistema Integrado de Gerenciamento das Ações de Auditoria – SIGA, sistema informatizado que passou a gerenciar todas as ações de auditoria, além da geração automática da codificação dos produtos de auditoria (Cartas de Recomendações, Certificados, Notas Técnicas, Pareceres, Relatórios e Sumários Executivos).

Outra novidade foi a introdução do Acordo de Resultados, que definiu os conjuntos de indicadores, critérios especiais de desempenho e metas pactuadas no Termo de Acordo⁵ firmado entre o Governo do Estado e a autoridade máxima de cada órgão/entidade – Primeira Etapa – e entre estes e as respectivas unidades administrativas da estrutura orgânica – Segunda Etapa –, de acordo com modelo de “gestão por resultados” adotado em Minas Gerais. O sistema de monitoramento e avaliação é acompanhado pelo Núcleo de Gestão Estratégica de Resultados, criado pelo Decreto nº 45.029, de 29/01/2009.

Em 2010 nova mudança na sistemática para elaboração do PAA que, nos termos da INSTRUÇÃO DE SERVIÇO Nº 01/2010/SCAO/AUGE, de 31/03/2010, alterou o modelo proposto, mas manteve as referências das ações/pontos de auditoria. Manteve-se a metodologia quanto às demandas extraordinárias e à indicação da necessidade de recursos (humanos, materiais e informacionais), assim como a análise de riscos, sendo apresentadas ao dirigente do órgão/entidade, visando subsidiar discussão anterior à aprovação do PAA. Também foi mantida a vinculação às metas acordadas no Acordo de Resultados.

O PMDI 2007-2023 proposto contém a estratégia construída a partir destes cinco eixos e de uma ampla consulta a especialistas e dirigentes de governo nas diversas áreas. A concretização desta estratégia em um rol de ações e produtos esperados se fez mediante a definição de 11 Áreas de Resultados. Cada Área de Resultados agrega os principais desafios, objetivos e metas para a administração pública, bem como iniciativas essenciais para transformar a estratégia em resultados efetivos.

Os Secretários de Estado são os responsáveis por atingir as metas definidas para as Áreas de Resultados nas quais atuam suas respectivas secretarias. O Governo acompanha a implementação das iniciativas constantes nestas Áreas de Resultados através de reuniões freqüentes, nas quais são examinadas as situações de cada iniciativa e definidas as intervenções que eventualmente se fizerem necessárias. Na Área de Resultados Defesa Social o objetivo é reduzir, de forma sustentável, a violência no Estado, com a integração definitiva das organizações policiais, enfatizando as ações de inteligência, a ampliação das medidas preventivas e a modernização do sistema prisional. (Fonte: Carta do Governador PMDI 2007-2023 – Estado para Resultados)

⁵ O Acordo de Resultados em Minas Gerais é, atualmente, o mais abrangente sistema de contratualização de resultados e avaliação institucional da administração pública brasileira. Já o Prêmio por Produtividade é hoje o mais abrangente sistema de remuneração variável do setor público nacional. A partir de 2007, o modelo foi reformulado e os Acordos de Resultados passaram a definir metas específicas também por equipes (escolas, unidades prisionais, hospitais, etc). Com a criação da 1ª. e 2ª. etapa do Acordo, atualmente 59 órgãos ou entidades do executivo estadual tem metas finalísticas (1ª. etapa) e metas por equipe (2ª. etapa) pactuadas. Atualmente, cerca de 5.500 indicadores são avaliados anualmente para cada uma das 600 equipes do governo estadual. Considerando todo o universo de servidores do executivo estadual, 99,7% desses servidores já possuem metas específicas, são avaliados por estes resultados e recebem premiação por produtividade em valores diretamente proporcionais ao cumprimento das metas (<http://www.acordoderesultados.mg.gov.br/estatisticas>, em 14/04/2011).

3.2. Execução das Ações de Auditoria

Nos termos da Lei Delegada nº 180/2011, as unidades de auditorias setoriais e seccionais são órgãos de execução da Controladoria-Geral do Estado, a que se subordinam tecnicamente e a quem compete designar seus responsáveis, mesmos princípios adotados pelas Leis Delegadas nº 133/2007.

Segundo a LD 180/2011, compete às unidades setoriais e seccionais cumprir e fazer cumprir, nos órgãos a quem se vinculam administrativamente, as orientações da Controladoria-Geral do Estado, principalmente, no tocante à observância das diretrizes estabelecidas, à elaboração e execução dos planos e roteiros de auditoria disponibilizados pela Subcontroladoria de Auditoria e Controle de Gestão, bem como das informações, dos padrões e dos parâmetros técnicos para subsídio dos trabalhos de auditoria, assim como ao monitoramento da efetividade das ações de auditoria.

Quanto às normas relativas à execução do trabalho de auditoria, *“o auditor, no exercício de suas funções, terá livre acesso a todas as dependências da organização auditada, assim como a documentos, valores e livros considerados indispensáveis ao cumprimento de suas atribuições, não lhe podendo ser sonegado, sob qualquer pretexto, nenhum processo, documento ou informação. Quando houver limitação da ação do auditor, o fato deverá ser comunicado, de imediato, por escrito, ao presidente da organização auditada, solicitando as providências necessárias”*. (Normas e Técnicas de Auditoria, 2007, pág. 5)

A fase de execução dos trabalhos de auditoria ou exames, comumente chamada de trabalho de campo, consiste na etapa de aplicação do planejamento e coleta de evidências, compreendendo as seguintes etapas:

- reunião de abertura dos trabalhos com o auditado;
- estudo e avaliação dos controles internos;
- aplicação dos programas de auditoria (exames e coleta de evidências);
- registro em papéis de trabalho;
- elaboração do relatório de auditoria.

É na fase de execução dos trabalhos de auditoria que serão aplicados os programas, roteiros, *check list*, assim como as demais técnicas e procedimentos de auditoria para se levantar e analisar as evidências que irão embasar a opinião do auditor.

Segundo a NBC T 12 – Da Auditoria Interna, aprovada pela Resolução CFC n° 968/03, “o processo deve ser supervisionado para alcançar razoável segurança de que o objetivo do trabalho da Auditoria Interna está sendo atingido”. No âmbito do Estado de Minas Gerais, a supervisão é efetuada pela Controladoria-Geral do Estado, órgão central do Sistema de Controle Interno.

3.3. Comunicação dos Resultados

No jargão da Auditoria Governamental diz-se que o “auditor fala através do relatório”. Segundo a NBC T 12 – Da Auditoria Interna, “o relatório é o documento pelo qual a Auditoria Interna apresenta o resultado dos seus trabalhos, devendo ser redigido com objetividade e imparcialidade, de forma a expressar, claramente, suas conclusões, recomendações e providências a serem tomadas pela administração da entidade”.

Segundo a norma, o relatório da Auditoria Interna deve abordar, no mínimo, os seguintes aspectos:

- o objetivo e a extensão dos trabalhos;
- a metodologia adotada;
- os principais procedimentos de auditoria aplicados e sua extensão;
- eventuais limitações ao alcance dos procedimentos de auditoria;
- a descrição dos fatos constatados e as evidências encontradas;
- os riscos associados aos fatos constatados; e
- as conclusões e as recomendações resultantes dos fatos constatados.

Estabelece, ainda, que “o relatório da Auditoria Interna deve ser apresentado a quem tenha solicitado o trabalho ou a quem este autorizar, devendo ser preservada a confidencialidade do seu conteúdo”, devendo “avaliar a necessidade de emissão de relatório parcial, na hipótese de constatar impropriedades/irregularidades/ilegalidades que necessitem

providências imediatas da administração da entidade, e que não possam aguardar o final dos exames”.

Relatório de Auditoria também é conhecido como produto do trabalho de auditoria ou, simplesmente, produto de auditoria. Segundo as normas adotadas pela Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, a auditoria trabalha com os seguintes produtos, também denominados documentos técnicos:

→ **Relatório de Pré-Auditoria:** Documento técnico de formalização dos produtos ou resultados obtidos a partir da realização de trabalho de pré-auditoria.

Objetivos: - Subsidiar o trabalho posterior de auditoria;

- Informar o gestor público acerca das conclusões da pré-auditoria.

→ **Relatório Parcial de Auditoria:** Documento técnico de formalização dos produtos ou resultados obtidos a partir da realização de trabalho de auditoria, emitido quando caracterizada a conveniência de informar antecipadamente o resultado parcial de trabalhos de auditoria.

Objetivo: - Informar tempestivamente o gestor público acerca de conclusões prévias da auditoria.

→ **Relatório de Auditoria:** Documento técnico de formalização dos produtos ou resultados obtidos a partir da realização de auditoria.

Objetivo: - Informar o gestor público acerca das conclusões da auditoria.

→ **Relatório de Auditoria sobre Tomada de Contas Especial:** Documento técnico emitido em cumprimento ao art. 9º, inc. VIII, da Instrução Normativa nº 01/2002 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG.

Objetivo: - Manifestar-se acerca de apurações realizadas em Tomada de Contas Especial.

→ **Relatório de Avaliação de Efetividade:** Documento técnico de avaliação da efetividade de trabalhos progressos de auditoria.

Objetivos: - Demonstrar o resultado da avaliação das ações de implementação das recomendações e sugestões constantes de relatórios de auditoria;

- Informar benefícios relacionados à observância de tais recomendações e sugestões;

- Informar riscos legais, financeiros e institucionais, de responsabilidade pessoal do gestor público, relacionados à inobservância de tais recomendações e sugestões.

→ **Relatório de Atividades:** Documento elaborado pelos coordenadores da SCAO/CGE e pelos responsáveis pelas unidades de auditoria setoriais e seccionais, com os seguintes conteúdos e objetivos:

A) Relatório de Atividades emitido pelas coordenadorias: documento contendo informações relativas às atividades das coordenadorias e ao conteúdo e consistência dos trabalhos realizados no âmbito das unidades setoriais e seccionais do subsistema de auditoria operacional.

Objetivos: - Informar o conteúdo dos trabalhos das coordenadorias e do subsistema;

- Subsidiar a avaliação de desempenho das equipes de auditorias setoriais e seccionais.

B) Relatório de Atividades emitido pelas unidades de auditoria setoriais e seccionais: documento contendo informações relativas às atividades de auditoria realizadas, resultados obtidos e justificativas de eventuais distorções ocorridas entre o planejamento e a execução da auditoria pelas unidades de auditoria setoriais e seccionais.

Objetivos: - Informar o conteúdo dos trabalhos das unidades de auditoria setoriais e seccionais;

- Subsidiar a avaliação de desempenho das equipes de auditorias setoriais e seccionais.

→ **Carta de Recomendação:** documento técnico de formalização de sugestões e recomendações operacionais.

Objetivo: - Promover a melhoria de mecanismos e instrumentos de controle interno.

→ **Parecer Técnico:** documento técnico de divulgação de respostas a consultas formuladas formalmente por terceiros sobre a aplicação de determinados padrões de controle interno.

Objetivo: - Formalizar posicionamento acerca de situação hipotética concernente a padrões de controle interno.

O parecer técnico restringe-se à avaliação de situações *in abstractum*, isto é, ainda não ocorridas. O posicionamento formal acerca de situações de fato demandam a realização prévia de processo de auditoria.

→ **Nota Técnica:** documento técnico de formalização de entendimento sobre assunto específico de competência do emitente, com base em argumentos técnicos, concisos e coerentes.

Objetivo: - Orientar e padronizar procedimentos.

→ **Certificado de Auditoria sobre Tomada de Contas Especial:** documento técnico emitido em cumprimento ao art. 9º, inc. IX, da IN TCE 01/2002.

Objetivo: - Manifestar-se conclusivamente acerca da regularidade ou irregularidade das contas tomadas.

→ **Certificado de Auditoria:** Documento técnico de manifestação acerca de determinado objeto de auditoria, emitido espontaneamente ou mediante demanda específica. Exceto manifestação acerca de procedimento de tomada de contas especiais, relativamente ao qual já se prevê documento específico.

Objetivo: - Manifestar-se conclusivamente acerca da regularidade ou irregularidade de objeto submetido a avaliação de auditoria.

→ **Relatório de Acompanhamento de Auditoria:** documento de informação acerca de trabalho de auditoria realizado por agentes externos ao órgão ou entidade do Poder

Executivo estadual, a exemplo do Tribunal de Contas do estado de Minas Gerais, Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União e empresas de auditoria independente, que tenha sido objeto de acompanhamento por parte da unidade de auditoria setorial ou seccional.

Objetivo: - Dar conhecimento ao gestor público de trabalho de auditoria externa realizado no âmbito de órgão e entidade do Poder Executivo estadual;

- Informar o gestor público acerca das respectivas conclusões de auditoria.

Eventuais conclusões de relatórios de auditoria externa que ensejem iniciativas por parte da unidade de auditoria setorial ou seccional, por demandarem trabalho específico de auditoria interna, deverão se fazer acompanhar, posteriormente, de Relatório de Auditoria.

3.4. Efetividade das Ações de Auditoria

Segundo Kaoru Jshikawa, “*auditorias devem ser usadas para promover a qualidade, não para inspecionar*”. Nesse sentido, um dos grandes desafios da auditoria interna é alcançar um nível de efetividade das ações que possam se traduzir na melhoria da qualidade do sistema de auditoria interna, assim como contribuir para melhoria dos resultados alcançados.

Segundo as Normas Técnicas de Auditoria I da Auditoria-Geral do Estado- AUGE, edição 2009:

“Finalizando o Processo de Auditoria, a última etapa deste é representada pela avaliação da efetividade dos trabalhos de auditoria. Após todo o trabalho de planejamento, pré-auditoria e execução de auditoria, são levadas ao auditado as constatações do auditor, que, geralmente, são demonstradas por identificação de inconformidades que comprometem a eficácia e a eficiência dos procedimentos adotados por uma organização. Para essas inconformidades são propostas, pela auditoria, ações de correção e melhoria de controles que, com certeza, contribuirão para o bom funcionamento institucional. (...)

Após a comunicação dos resultados do trabalho de auditoria, feita por meio do Relatório de Auditoria, são acordados prazos com o auditado para a adoção das medidas sugeridas e que, findo tal prazo, o auditor promoverá a avaliação, a qual será objeto de relatório.”

Com a reestruturação do Sistema de Auditoria Interna adotado pelo EMG, em 2005 a AUGE estabeleceu normatização para análise da efetividade dos trabalhos de auditoria através da

INSTRUÇÃO DE SERVIÇO Nº 4/2005/SCAO/AUGE, de 11/04/2005, que estabelecia a elaboração trimestral do Relatório de Avaliação de Efetividade – RAE.

A partir de 2008 os Planos Anuais de Auditoria - PAA passaram a constar ações/pontos de auditoria voltados para análise da efetividade. No PAA 2008 foi incluída ação para elaboração semestral de relatório, “*objetivando a formalização do resultado da avaliação das ações de implementação das recomendações constantes de relatórios de auditoria emitidos pela SCAO/AUGE e pela Unidade Seccional de Auditoria, nos termos da IS SCAO/AUGE 04/2005*”.

No mesmo exercício, a Auditoria-Geral juntamente com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, publicou a Resolução Conjunta AUGE/SEPLAG nº 6.513, de 28/04/2008, que tratou da normatização acerca de procedimentos de controle para o cumprimento das recomendações contidas nos Relatórios de Auditoria e nas decisões em matéria de Correição Administrativa do Sistema Central de Auditoria Interna.

Nos termos do art. 5º da Resolução Conjunta AUGE/SEPLAG nº 6.513/2008 c/c com o art. 8º da Resolução AUGE nº 002/2009, o índice de implementação das recomendações passa ser condicionador para atendimento às demandas dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, perante a Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças, devendo retratar com fidedignidade a posição dos fatos e o *status* de implementação das recomendações de auditoria.

Posteriormente, a Auditoria-Geral publicou a Resolução AUGE nº 002/2009, de 10/03/2009, estabelecendo o prazo para implementação das recomendações expressas nos relatórios de auditoria emitidos (art. 1º) e para avaliação da efetividade relativa à implementação (art. 5º e 6º), bem como instituiu o “*Manual de Procedimentos de Avaliação de Efetividade*” (art. 4º), para subsidiar o processo relativo ao acompanhamento da efetividade das recomendações de auditoria.

A Resolução estabeleceu prazo de 30 dias para avaliação da efetividade pelos auditores setoriais e seccionais, contados a partir do encerramento do prazo fixado para implementação das recomendações, também de 30 dias, conforme art. 1º, 5º e 6º da Resolução AUGE nº 002/2009.

Com introdução da nova sistemática, a partir de 2009 passou a constar no PAA, a “*avaliação do cumprimento das recomendações contidas nos Relatórios de Auditoria e nas decisões em matéria de Correição Administrativa provenientes do Sistema Central de Auditoria Interna do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais*”, ação de natureza contínua nos termos da Resolução AUGE/SEPLAG n° 6.513/2008.

Em 2010 foram publicadas as Resolução Conjunta AUGE/SEPLAG n° 001/2010 e à Resolução AUGE n° 003/2010, ambas de 19/03/2010, que revogaram as resoluções anteriores, mas mantiveram os parâmetros para análise da efetividade – prazos e condicionante para atendimento às demandas dos órgãos/entidades –, sendo introduzida, complementarmente, ação específica para controle das decisões em sindicâncias e processos administrativos disciplinares.

4. SISTEMA DE DEFESA SOCIAL

O Processo de Alinhamento Estratégico da Integração dos Órgãos de Defesa Social, concluído no exercício de 2009, traça uma contextualização do Desenvolvimento do Sistema de Defesa Social em Minas Gerais.

Segundo o documento, ao longo da segunda metade da década de 1990, ocorreram diversas ações aparentemente isoladas e desarticuladas que culminaram, na década seguinte, nas bases de um novo paradigma.

Nesse contexto, foi criada em 2003 a Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS, que passa a gerir e coordenar todo o processo de articulação sistêmica dos órgãos de Defesa Social, com vistas à redução da criminalidade e violência, com a extinção da Secretaria de Estado de Segurança Pública e a Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos. A Polícia Civil, até então vinculada à Secretaria de Estado de Segurança Pública, é alçada à posição de instituição autônoma.

Configura-se, então, um novo arranjo institucional, denominado Sistema de Defesa Social, coordenado pela recém-criada Secretaria de Estado de Defesa Social e formado por instituições permanentes de Estado, dotadas de autonomia: Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros e Defensoria Pública.

4.1. Estrutura Organizacional

A Secretaria de Estado de Defesa Social foi criada pela Lei Delegada nº 49, de 2 de janeiro de 2003, organizada pela Lei Delegada nº 56, de 29 de janeiro de 2003, e regulamentada pelo Decreto nº 43.295, de 29 de abril de 2003, com finalidade de *“planejar, organizar, dirigir, coordenar, gerenciar, controlar e avaliar as ações operacionais do setor a cargo do Estado visando à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, à redução dos índices de criminalidade, à recuperação de presos para reintegrá-los na sociedade e à assistência judiciária aos carentes de recursos”*.

Em 2007 a estrutura básica foi alterada pela Lei Delegada nº 117, de 25 de janeiro de 2007. De acordo com a Lei Delegada, a estrutura organizacional é composta de objetivo

operacional, competências legais e estrutura orgânica básica. Todavia, a nova estrutura não foi objeto de regulamentação pelo Governo Estadual o que se tornou um dificultador no desempenho institucional, uma vez que as finalidades, as competências e as atribuições das unidades previstas na Lei Delegada, assim como a sua estrutura orgânica complementar, não foram definidas.

Neste ambiente desregulamentado surge nova alteração a partir das Leis Delegadas nº 179, 180 e 182, além do Decreto nº 45.536, todos de janeiro de 2011. O ANEXO B demonstra a nova estrutura organizacional aprovada a partir das alterações, mas que padecem da mesma necessidade de regulamentação.

4.2. Superintendência de Atendimento ao Preso

A Lei Delegada nº 56/2003, que criou a estrutura básica da Secretaria de Estado de Defesa Social, estabeleceu na estrutura orgânica básica a Superintendência de Atendimento ao Sentenciado – SASE, no âmbito da Subsecretaria de Administração Penitenciária – SUAPE.

O Decreto nº 43.295/2003, que regulamenta a LD 56/2003, estabelece no art. 30 que a *“Superintendência de Atendimento ao Sentenciado tem por finalidade planejar, coordenar, orientar, controlar e avaliar as atividades relativas às áreas de educação, ensino profissionalizante, tratamento penal e acompanhamento penal aos indivíduos em cumprimento de pena privativa de liberdade nos estabelecimentos penais da SEDS”*.

A Lei Delegada nº 117/2007, que alterou a estrutura orgânica da Secretaria, mudou a denominação das unidades para Subsecretaria de Administração Prisional – SUAPI e Superintendência de Atendimento ao Preso – SAPE, respectivamente. A estrutura e denominação foi mantida pela Lei Delegada nº 180/2011.

Como informado no item anterior, contudo, não foi aprovada a regulamentação da nova estrutura. Nesse sentido, os trabalhos de auditoria realizados no âmbito da Superintendência e suas diretorias utilizam como parâmetro a regulamentação da estrutura anterior, ressaltando a necessidade de regulamentação das novas competências e atribuições.

5. TRABALHO DE AUDITORIA

Neste capítulo tratamos do trabalho de auditoria, propriamente dito, onde abordamos o planejamento de auditoria, que inclui a pré-auditoria e o plano de trabalho, a execução dos trabalhos, a organização e divulgação dos resultados e a efetividade de suas recomendações.

5.1. Planejamento dos Trabalhos

O planejamento de auditoria foi dividido em Pré-auditoria e Plano de Trabalho. A pré-auditoria é a etapa preliminar à elaboração do Plano de Trabalho, onde procedemos aos levantamentos referentes aos aspectos legais que envolvem o trabalho do preso, analisamos outros trabalhos de auditoria realizados sobre o tema, internos e externos ao órgão, além de avaliar o fluxo de informações e a aderência dos controles existentes.

5.1.1. Pré-auditoria

Para a pré-auditoria, além da legislação analisada, foram considerados outros trabalhos realizados pela Auditoria Setorial nas unidades prisionais, que incluíram inspeção in loco, aplicação de questionários aos diretores e responsáveis pelas unidades, inclusive dos presos com direito ao trabalho. Foi utilizado também o sumário executivo do trabalho “*Avaliação do TCU sobre a Profissionalização do Preso*” realizado pelo Tribunal de Contas da União – TCU em 2003 (disponível em <http://www.tcu.gov.br>). E, por fim, as diversas reuniões administrativas com participação da Auditoria Setorial que envolveu o tema “trabalho do preso”.

a) Legislação Aplicável

A Lei Federal nº 7.210/84 (Lei de Execução Penal), estabelece em seu art. 41, II, como direito do preso a atribuição de trabalho e sua remuneração, tendo finalidade educativa e produtiva, não estando sujeito ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT (art. 28). Por sua vez, o art. 29 estabelece a remuneração, o ressarcimento ao Estado e a forma de pagamento, *in*

verbis:

“Art. 29. O trabalho do preso será remunerado, mediante prévia tabela, não podendo ser inferior a 3/4 (três quartos) do salário mínimo.

§ 1º O produto da remuneração pelo trabalho deverá atender:

a) à indenização dos danos causados pelo crime, desde que determinados judicialmente e não reparados por outros meios;

b) à assistência à família;

c) a pequenas despesas pessoais;

d) ao ressarcimento ao Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado, em proporção a ser fixada e sem prejuízo da destinação prevista nas letras anteriores.

§ 2º Ressalvadas outras aplicações legais, será depositada a parte restante para constituição do pecúlio, em Caderneta de Poupança, que será entregue ao condenado quando posto em liberdade”.

Salienta-se que o pecúlio é uma poupança para atender as necessidades do preso quando retornar ao convívio social, para que possa sobreviver até adquirir trabalho e reajustar-se à vida social. Assim, apenas por decisão judicial autorizativa, poderá o sentenciado resgatar o valor depositado a título de pecúlio, principalmente quando esta ocorrer anteriormente ao término do cumprimento da pena.

A Lei de Execução Penal Estadual nº 11.404, de 25 de janeiro de 1994, bem como o Decreto nº 44.184, de 23 de dezembro de 2005, que estabelecem normas e procedimentos para a remuneração do trabalho dos sentenciados em cumprimento de pena privativa de liberdade nos estabelecimentos penais do Estado de Minas Gerais, fixa a remuneração do preso em quantia não inferior a 3/4 (três quartos) do salário mínimo vigente, de acordo com o disposto no art. 5º e anexo, a saber:

“Art. 5º - A remuneração auferida pelo sentenciado no trabalho deverá atender ao ressarcimento do Estado pelas despesas incorridas com a sua manutenção, à assistência a sua família nos termos da legislação civil em vigor, à constituição do pecúlio e a pequenas despesas de caráter pessoal, nos termos do Anexo.

§ 1º A remuneração do preso que trabalha por produção obedece ao disposto nas Tabelas I e II do Anexo, se o valor auferido for igual a 3/4 (três quartos) do salário mínimo.

§ 2º Se o valor auferido for superior ao determinado no § 1º, a distribuição será feita conforme a tabela III do Anexo I, sendo os valores excedentes a 3/4 (três quartos) do salário mínimo creditados na conta-pecúlio do sentenciado.

§ 3º A remuneração auferida pelo sentenciado será destinada também à indenização dos danos causados pelo delito que lhe foi imputado, desde que não tenham sido reparados por outro meio e que haja determinação judicial nesse sentido.

§ 4º O ressarcimento do Estado com as despesas de manutenção não poderá ser deduzido da remuneração do sentenciado que tiver conduta exemplar, assim entendida aquela em que o sentenciado manifesta constante empenho no trabalho e na aprendizagem escolar e profissional, bem como grande senso de responsabilidade, refletido em seu comportamento pessoal, durante a execução da pena, conforme avaliação da Comissão Técnica de Classificação da Unidade Prisional.

§ 5º Os recursos destinados à constituição do pecúlio somente poderão ser resgatados pelo sentenciado mediante determinação judicial.”

QUADRO 1

Anexo I do Decreto nº 44.184/2005

I - Sentenciado que trabalha para o Estado ou Parceiro com alimentação fornecida pela SEDS		
Remuneração: 3/4 do salário mínimo vigente		
Remuneração final do Sentenciado	Pecúlio	Ressarcimento ao Estado
50% (cinquenta por cento) da remuneração	25% (vinte e cinco por cento) da remuneração	25% (vinte e cinco por cento) da remuneração
II - Sentenciado que trabalha fora da unidade prisional, com alimentação fornecida por Parceiro, através de contrato ou convênio		
Remuneração: 3/4 do salário mínimo vigente		
Remuneração final do Sentenciado	Pecúlio	Ressarcimento ao Estado
50% (cinquenta por cento) da remuneração	35% (trinta e cinco por cento) da remuneração	15% (quinze e cinco por cento) da remuneração
III - Sentenciado que trabalha por produção		
Remuneração: Acima de 3/4 do salário mínimo vigente		
Remuneração final do Sentenciado	Pecúlio	Ressarcimento ao Estado
50% (cinquenta por cento) sobre 3/4 do salário mínimo vigente	25% (vinte e cinco por cento) ou 35% (trinta e cinco por cento) sobre 3/4 do salário mínimo vigente, conforme valor do ressarcimento ao Estado	25 % (vinte e cinco por cento) ou 15% (quinze e cinco por cento) conforme disposto em contrato ou convênio firmado com terceiros, sobre 3/4 do salário mínimo vigente

Fonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

O acompanhamento do trabalho do preso o controle financeiro da renda do preso (FX.GP.01.14) e o preenchimento da folha de pagamento do preso (POP.GP.01.29), procedimentos normatizados pela Resolução SEDS nº 776, de 23/02/2005 (ANEXO C), são

efetuados pela Superintendência de Atendimento ao Preso – SAPE da Subsecretaria de Administração Prisional – SUAPI no âmbito da Secretaria Estado de Defesa Social de Minas Gerais – SEDS.

De posse do relatório da Folha de Pagamento emitida pela SAPE, a Diretoria de Contabilidade e Finanças – DCF processa os estágios da despesa e efetua o pagamento em conta corrente do credenciado pelo Ordenador de Despesa da unidade prisional para que o mesmo efetue o pagamento aos sentenciados.

Outros aspectos importantes avaliados na Pré-auditoria foram a avaliação do controle interno, adiantamentos recebidos por credenciados para pagamento da folha dos sentenciados e a natureza e forma de controle do pecúlio dos presos.

b) Da avaliação do Controle Interno

Com objetivo de avaliar o sistema de controle interno adotado para transferência de recursos a título de adiantamentos e pagamentos de sentenciados às unidades prisionais, procedemos à verificação *in loco*, mediante realização de entrevistas, das quais aferimos:

- É de competência da Superintendência de Atendimento ao Preso – SAPE o acompanhamento do trabalho dos sentenciados, controle financeiro da renda dos mesmos e emissão dos relatórios mensais das folhas de pagamentos;
- É de competência da Diretoria de Contabilidade e Finanças – DCF, responder pelo regime de adiantamento especial, pela folha de pagamento dos sentenciados, bem como pelo controle da utilização dos recursos financeiros em comento;
- A Conferência de Caixa foi realizada pelos responsáveis das unidades prisionais inspecionadas, mediante solicitação da Auditoria, não se traduzindo em prática de controle adotado pelas Diretorias Administrativas e Financeiras das unidades;
- O credenciamento dos responsáveis pelo recebimento dos recursos financeiros destinados à unidade prisional é solicitado pelo Diretor-Geral e encaminhado mediante ofício à SEDS. Tais recursos são transferidos por ordem de pagamento em nome de funcionário credenciado para saque em agência de bancária, sendo necessária a autorização do Diretor Administrativo e Financeiro para que o

credenciado proceda ao saque dos recursos, mediante solicitação de escolta por Agentes de Segurança Penitenciária – ASP;

- Existência de procedimento interno que estabelece o recebimento semanal de recurso financeiro e o valor máximo que pode ficar com preso na cela, independente da fonte (trabalho, família ou advogados);
- Existência de planilhas para pagamentos semanais e individuais aos sentenciados, de acordo com valor máximo estipulado, através de dados extraídos da folha de pagamento mensal do preso enviada pela SEDS;
- Quitação mensal pelo sentenciado da folha de pagamento, no momento do recebimento da primeira parcela, que posteriormente é enviada à Diretoria de Contabilidade e Finanças – DCF;
- O sentenciado pode autorizar, por escrito, o recebimento de seu pagamento por terceiros, sendo que os recibos assinados pela pessoa autorizada ficam arquivados na unidade, juntamente com a planilha semanal, não sendo anexados à prestação de contas;
- O saldo do pecúlio era mantido, a título precário, no cofre da unidade prisional, mas por orientação da Auditoria passou a ser depositado em conta poupança em observância ao disposto na Lei de Execução Penal – LEP, Federal e Estadual, e Decreto nº 44.184/2005;
- Ausência de Livro Caixa manual ou informatizado para controle dos recursos financeiros sob a guarda da unidade. Os recursos são guardados no cofre da unidade, separados por tipo de recursos, e controlados por planilhas e listagens.

Além das entrevistas aos diretores e funcionários das unidades, procedemos a entrevistas a 60% dos sentenciados constantes da folha de pagamento das unidades inspecionadas, cujas constatações evidenciaram:

- Ocorrência de atrasos no pagamento da folha;
- Desconhecimento, por parte dos sentenciados, do saldo do pecúlio;

- Os recursos da folha de pagamento não transferidos a familiares ou terceiros, são repassados aos sentenciados, no interior do presídio, e utilizados para atender as necessidades de aquisição de materiais de uso pessoal (limpeza, higiene, alimentação e cigarros) que não são fornecidos pela penitenciária, nos termos do art. 13, da Lei Federal nº 7.210/1984.

c) Dos adiantamentos recebidos por credenciado

O Decreto nº 37.924, de 16 de maio de 1996, que dispõe sobre a execução orçamentária e financeira e estabelece normas gerais de gestão das atividades patrimonial e contábil de órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Estadual, trata em seu Capítulo II, Seção IV, do Regime Especial de Adiantamento. Nos termos do art. 24, “*o regime de adiantamento consiste na liberação de numerário para servidor previamente credenciado pelo Ordenador de Despesa, sempre precedido de empenho estimativo na dotação própria, para a realização de despesas que não possam se submeter ao processo normal de pagamento*”.

Embora o pagamento da “Folha de pagamento de sentenciados” não seja caracterizado como regime especial de adiantamento, como o estabelecido nos arts. 24 e 25 do Decreto nº 37.924/1996, o tratamento utilizado é o mesmo quanto ao credenciamento de servidor, uma vez que o preso não recebe através da rede bancária. Dessa forma, é solicitado pelo Diretor Geral da unidade prisional autorização à Superintendência de Planejamento, Orçamento e Finanças – SPOF para o credenciamento de um servidor, que se responsabiliza pelo recebimento dos valores da folha de pagamento de sentenciados, pelo pagamento destes e pela prestação de contas junto à Diretoria de Contabilidade e Finanças – DCF. A transferência do recurso é efetuada através de ordem de pagamento em nome do credenciado para saque em agência de banco conveniado.

d) Do Pecúlio

O pecúlio pode ser entendido como uma poupança para atender as necessidades do preso quando do seu retorno ao convívio social, com vistas a possibilitar sua sobrevivência até que adquira atividade laborativa remunerada, bem como sua ressocialização. Assim, apenas por

decisão judicial autorizativa, poderá o sentenciado resgatar o valor depositado a título de pecúlio, conforme disposto no art. 5º, § 5º, do Decreto nº 44.184/2005.

Acerca da obrigatoriedade de se efetuar depósitos individualizados, transcrevemos o disposto no §2º, art. 29, Lei 7.210, de 11 de julho de 1984:

“§ 2º Ressalvadas outras aplicações legais, será depositada a parte restante para constituição do pecúlio, em Caderneta de Poupança, que será entregue ao condenado quando posto em liberdade”.

O Decreto nº 44.184/2005, com objetivo de restringir a movimentação desses recursos, estabeleceu prazo de 90 dias para que fossem providenciadas abertura das contas específicas e cessassem a movimentação por parte da Secretaria por meio de qualquer de seus agentes, conforme especifica:

“Art. 11. A Secretaria de Estado de Defesa Social, no prazo de 90 (noventa) dias a partir da publicação deste Decreto, providenciará o encerramento das contas existentes em seu nome, contendo recursos advindos do trabalho de sentenciados e gerenciadas por funcionários dos estabelecimentos penais, sendo os respectivos saldos transferidos para as contas individuais dos sentenciados”.

Contrariando o texto legal os valores retidos da conta pecúlio dos sentenciados não eram depositados em conta-poupança, individual ou coletiva, pela administração das unidades prisionais. Considerando a urgência em amenizar tal irregularidade e de se evitar possíveis desvios de recursos, bem como se evitar a movimentação de altos valores pelas unidades prisionais, foi encaminhada Carta de Recomendações ao Secretário de Estado onde se recomendou a abertura de conta-poupança em banco credenciado para depósito do saldo anterior e próximos créditos do pecúlio, até que fosse regularizada a situação do Cadastro de Pessoa Física – CPF dos sentenciados, possibilitando a abertura de conta poupança individual em nome dos mesmos ou autorizada a abertura de conta judicial pelo juízo de execução penal.

A recomendação foi acolhida, sendo providenciada abertura de conta-poupança centralizada e a transferência dos recursos existentes nas unidades prisionais até abertura das contas individuais.

5.1.2. Plano de Trabalho

A metodologia adotada pelo Sistema de Auditoria Interna do Estado de Minas Gerais implica na elaboração do Plano Anual de Auditoria – PAA, aprovado pelo dirigente máximo do órgão/entidade e pela Auditoria Geral do Estado, nos termos da Instrução de Serviços nº 1/2008/SCAO/AUGE, de 25/01/2008.

Neste termos foi incluído no PAA/2008 da Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS o item relacionado as “*Demandas específicas do dirigente do órgão ou entidade*” com seguinte ponto/ação de auditoria:

“Analisar e avaliar os contratos/convênios, firmados entre a SEDS e empresas privadas, cujo objeto é a utilização de trabalho de sentenciados, sob custódia da SEDS”.

O trabalho será realizado no âmbito da Diretoria de Trabalho e Produção – DTP da Superintendência de Atendimento ao Preso – SAPE da Subsecretaria de Administração Prisional – SUAPI, de acordo com Plano de Trabalho previamente elaborado:

a) Objetivo Geral

Analisar os contratos, convênios e instrumentos congêneres, firmados entre a Secretaria e empresas privadas, cujo objeto é a utilização de trabalho dos presos, sob custódia da SEDS, diante da legislação vigente, de acordo com previsto no Plano Anual de Auditoria – PAA.

b) Objetivos Específicos

- Avaliar os mecanismos de controle relativos aos procedimentos de trabalho e produção no sistema prisional no âmbito da Secretaria de Estado de Defesa Social;
- Avaliar os mecanismos de controle da elaboração e celebração dos instrumentos de parceria com a iniciativa privada para utilização da mão-de-obra dos presos, de acordo com a legislação vigente;

- Avaliar os mecanismos de controle das prestações de contas da verba e receita de produção;
- Avaliar os mecanismos de controle da folha de pagamento dos presos;
- Avaliar as medidas adotadas para os casos de aditamento e devolução de recursos, conforme irregularidades na apresentação das contas dos convênios;
- Verificar o devido cumprimento às normas legais.

c) Escopo do Trabalho

Verificação do cumprimento das normas legais e infra-legais que regulam a celebração, execução, prestação de contas e controle da utilização do trabalho dos presos, sob custódia da SEDS, celebrados ou em execução a partir do exercício de 2007, nas seguintes unidades:

- Presídio Regional de Araguari – PRA;
- Penitenciária de Teófilo Otoni – PTO;
- Penitenciária José Maria Alkimim - PJMA;
- Penitenciária José Edson Cavaliere – PJEC;
- Penitenciária Prof. Jason S. Albergaria – PPJSA;
- Penitenciária Nelson Hungria – PNH;
- Penitenciária Dênio Moreira de Carvalho – PDMC;
- Presídio Regional Antônio Dutra Ladeira – PRADL;
- Penitenciária Agostinho de Oliveira Júnior – PAOJ;
- Presídio Regional Governador Valadares – PRGV.

d) Metodologia

A metodologia empregada consiste em testes e averiguações, por meio de entrevistas, levantamento de informações, análise documental e da elaboração de relatório de auditoria para apresentação dos resultados apurados.

e) Procedimentos de Auditoria

PROCEDIMENTOS	SEMANAS									
	1 ^a	2 ^a	3 ^a	4 ^a	5 ^a	6 ^a	7 ^a	8 ^a	9 ^a	10
1. Promover consulta às legislações pertinentes aos assuntos afeto ao Plano de Trabalho, no âmbito do Estado de Minas Gerais.	X	X								
2. Promover consulta às normas, procedimentos e atos pertinentes aos assuntos afeto ao Plano de Trabalho, no âmbito da Secretaria de Estado de Defesa Social/SEDS.	X	X								
3. Realizar entrevistas com o pessoal responsável pela execução dos trabalhos objeto desta auditoria, visando obtenção de maiores informações acerca dos documentos analisados.	X	X	X							
4. Solicitar documentos de controle afetos aos objetivos.	X	X	X							
5. Elaborar questionários que possibilitem conhecer e delimitar as ações do escopo do trabalho.			X							
6. Elaborar roteiro de viagem para verificação in loco, aplicação dos questionários às unidades e parceiros envolvidos, mediante amostra selecionada.			X							
7. Analisar os documentos e demais informações obtidas.				X	X	X	X	X		
8. Registrar as informações obtidas e as conclusões sobre os exames realizados em papéis de trabalho.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
9. Emitir relatório de auditoria.							X	X	X	
10. Análise e revisão.									X	X
11. Apresentação do Relatório Final.										X

f) Conclusão do Plano de Trabalho

Após a finalização dos trabalhos, espera-se realizar o mapeamento dos mecanismos de controle relativos aos procedimentos que envolvem a celebração, execução e prestação de contas da utilização da mão-de-obra dos presos, inclusive quanto às verbas e receitas de produção, bem como apresentado recomendações de procedimentos para melhoria do sistema de controle interno no âmbito da Diretoria de Trabalho e Produção, da Superintendência de Atendimento ao Preso, da Subsecretaria de Administração Prisional da Secretaria de Estado de Defesa Social e demais áreas afetas.

5.2. Execução e Organização dos Trabalhos

O Plano de Trabalho – PT foi previsto inicialmente para ser realizado por uma equipe de 4 (quatro) auditores. Todavia, durante a realização dos trabalhos, prevista para o período de agosto a outubro de 2008, houve a redução da equipe com saída de membros da equipe. A redução provocou atraso na realização dos trabalhos que só foram conclusos no mês de dezembro de 2008, mas revisado e entregue apenas no exercício seguinte, com outros impactos no planejamento, como a redução do número de unidades inspecionadas. De acordo com a metodologia estabelecida, deveriam ser inspecionadas 10 unidades, considerando a mesma amostra das prestações de contas da verba de produção e das receitas de produção. Contudo, foram inspecionadas apenas duas unidades.

Outra observação importante é que o trabalho teve como objetivo inicial analisar e avaliar o cumprimento das normas legais e infra-legais que regulam a celebração, execução e prestação de contas dos termos de parcerias, celebrados ou em execução a partir do exercício de 2007, com instituições privadas que utilizam a mão-de-obra dos presos. Contudo, observou-se a necessidade de ampliação dos trabalhos, com objetivo de verificar a adequação dos procedimentos internos às exigências legais e aos demais aspectos que envolvem o trabalho do preso, tais como indicadores, folha de pagamento, produção e receita.

Quanto aos demais aspectos, foram observados os procedimentos descritos no Plano de Trabalho, aplicando-se os testes de auditoria por meio de entrevistas e questionários, levantamento de informações, análise documental, inspeção às unidades prisionais e elaboração do relatório de auditoria para apresentação dos resultados apurados.

Para realização dos trabalhos foi solicitado um conjunto de informações através de memorandos e circularizações, devidamente colecionadas e organizadas em papéis de trabalho.

Na inspeção às unidades, durante a execução dos trabalhos, foram aplicados novos questionários aos diretores e responsáveis pelo trabalho dos presos, visitadas as unidades produtivas (oficinas, pocilgas, hortas, currais, pisciculturas...), efetuados registros fotográficos, reproduzidos documentos e entrevistas com presos.

De acordo com testes aplicados, informações recebidas e levantamentos efetuados, conforme metodologia preestabelecida, foram abertas folhas de trabalho (Folha Mestre e Subsidiárias)

para análises por pontos de auditoria estabelecidos, composto de uma Folha Mestra e uma Folha Subsidiária para cada ponto analisado.

A análise da tramitação de processos correlatos, aliada a exames e testes de auditoria aplicados a tais processos, implicou a abertura de constatações sobre os seguintes pontos de auditoria:

- Indicadores de Resultados;
- Verbas de Produção;
- Receitas de Produção;
- Legislação Aplicável;
- Inspeção às Unidades;
- Termos de Parcerias;
- Remuneração dos Sentenciados.

A partir das análises dos pontos de auditoria foi montada a Matriz de Achados de Auditoria com objetivo de estabelecer uma visão sistêmica das questões de auditoria, principais inconformidades ou achados principais, evidências apontadas, causas, efeitos, recomendações e boas práticas e benefícios esperados.

Os papéis de trabalho foram organizados em volumes de acordo com Folha Mestra e cada ponto de auditoria analisado. Cada volume (pasta) foi devidamente autuado e numerado, com carimbo em que consta número do volume, número da página e número total de páginas, observado o limite de 300 páginas para cada volume.

A referenciação do trabalho foi efetuada do relatório de auditoria para Folha Mestra e desta, em referencia cruzada, para folhas subsidiárias e demais informações e documentos.

5.3. Divulgação dos Resultados

O resultado do trabalho de auditoria foi apresentado ao Secretário de Estado através de Relatório de Auditoria, estruturado da seguinte forma:

- a) **Introdução:** traz o número do relatório de auditoria e os aspectos introdutórios do trabalho, como a vinculação ao Plano Anual de Auditoria, o objetivo do trabalho, as considerações sobre ampliação do escopo do trabalho, observância as normas e procedimentos de auditoria e a subordinação técnica à Auditoria Geral do Estado;
- b) **Legislação Aplicável:** elenca o conjunto de normas jurídicas, constitucionais, legais e infra-legais utilizadas como parâmetro para a realização do trabalho;
- c) **Metodologia Utilizada:** trás universo auditável, a definição da amostra utilizada e as técnicas e procedimentos de auditoria aplicadas;
- d) **Contextualização:** foi aberto um capítulo específico para introduzir o tema e situar o contexto administrativo e organizacional em que o trabalho de auditoria estava sendo realizado, além dos aspectos relacionados à gestão do trabalho do preso;
- e) **Constatações:** referem-se às análises e evidências de cada ponto de auditoria que foram considerados relevantes para serem tratados no relatório. Foi subdividido em tópicos de acordo com cada item de auditoria analisado, seguindo a disposição das informações nas folhas e papéis de trabalho:
 - Indicadores de Resultados;
 - Verbas de Produção;
 - Receitas de Produção;
 - Legislação Aplicável;
 - Inspeção às Unidades;
 - Termos de Parcerias;
 - Remuneração dos Sentenciados.

Considerando a amplitude e escopo do trabalho, cada item das constatações foi estruturado da seguinte forma:

- e.1) **Análises e Evidências:** referem-se às constatações, propriamente ditas, onde estão dispostas as informações extraídas das folhas e papéis de trabalho, utilizadas para fundamentar os achados e recomendações de auditoria;
- e.2) **Achados de Auditoria:** fatos relevantes que resultam da aplicação dos

procedimentos e técnicas de auditoria para área em análise, referindo-se às deficiências encontradas durante o exame e suportadas por informações disponíveis no órgão auditado e nos papéis de trabalho, anteriormente tratadas como evidências, posteriormente por meio de provas, registros e documentos;

- e.3) **Recomendações:** proposição de ações destinadas à correção das inconformidades apontadas nos achados de auditoria, de acordo com fundamentos apresentados nas análises e evidências;
- f) **Conclusão:** de acordo com o objetivo do trabalho, traz aspectos relevantes sobre a metodologia aplicada e os resultados observados, fala da Matriz de Achados de Auditoria, corrobora a avaliação efetuada pelo TCU, da necessidade de implementação do Plano de Ação pela área responsável para sanear as inconformidades apontadas em observância as recomendações da auditoria. Por fim, estabelece prazo para análise da efetividade das medidas implementadas.
- g) **Anexos:** de acordo com a extensão dos trabalhos foram apresentados três anexos com objetivo de detalhar as constatações, inconformidades e recomendações do trabalho de auditoria.

Juntamente com Relatório de Auditoria foi entregue ao Secretário de Estado o Sumário Executivo, emitido para sintetizar os achados e recomendações de auditoria, acompanhado de um resumo da introdução e da conclusão.

5.4. Efetividade do trabalho de auditoria

O objetivo do trabalho foi a verificação da efetividade da aplicação das normas legais e controles internos à utilização do trabalho dos presos, atividade finalística associada a Diretoria de Trabalho do Preso – DTP, no âmbito da Secretaria de Estado de Defesa Social.

A partir dos trabalhos de auditoria, houve a reestruturação da Diretoria de Trabalho do Preso – DTP, unidade responsável pela gestão, controle e fiscalização da utilização do trabalho do preso. A atual direção apresentou no decorrer dos trabalhos um plano de ação estabelecendo metas relacionadas com a organização interna e com a implementação de controles associados ao trabalho do preso.

A nova diretoria informou que o trabalho consistia primeiro em “*direcionar-se a bem de identificar o universo das ações, elaborar um planejamento para incrementar e controlar todo o complexo das atividades produtivas, projetar e implementar sistemas de gerenciamento e controle*”.

Nas respostas aos questionamentos da Auditoria acerca da gestão do trabalho do preso, declarou que a responsabilidade pela captação das parcerias e atividades relacionadas ao trabalho é do Gerente de Produção, onde houvesse, com a participação ativa do Diretor de Atendimento e Ressocialização, ambos das unidades prisionais. Não existe procedimento definido para a escolha dos parceiros da iniciativa privada, embora o assunto esteja vinculado ao acordo de resultados, ação monitorada por indicador que aponta o número de presos trabalhando.

Informou que a direção anterior não executava nenhum procedimento de controle dos gastos efetuados pelas unidades prisionais, assim como custos e produção dos trabalhos dos presos.

Informou, ainda, que no mês de junho/2008, realizou-se um primeiro levantamento de dados através de questionário preenchido pelos participantes do “Seminário de Integração para o Aperfeiçoamento do Processo de Ressocialização”, quando se buscou identificar:

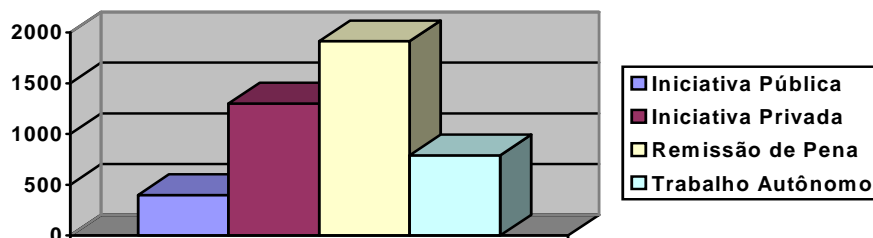
- A vocação produtiva da região;
- A identificação das oficinas de trabalho e atividades produtivas em desenvolvimento;
- A identificação do potencial, caracterizando as disponibilidades para a implantação de novas oficinas de trabalho e de atividades produtivas.

A segunda etapa, prevendo a completa identificação dos meios de produção e da receita atual e potencial, proporcionará a identificação do conjunto patrimonial que constitui as oficinas de trabalho e a identificação das atividades produtivas, disponibilizando finalmente o mapa da estrutura produtiva do sistema prisional.

Segundo levantamento da base de dados do SISTRABALHO, resumo geral da área de produção, da população carcerária de 24.682 presos, 4.406 encontravam-se trabalhando (18%). Destes, 2.706 são autônomos (791) e “somente por remição” (1.915), o que equivale a dizer que 61% dos presos que trabalham não são remunerados. Do restante (1.700), 399

trabalham para iniciativa pública (9%), enquanto 1.301 trabalham para iniciativa privada (30%).

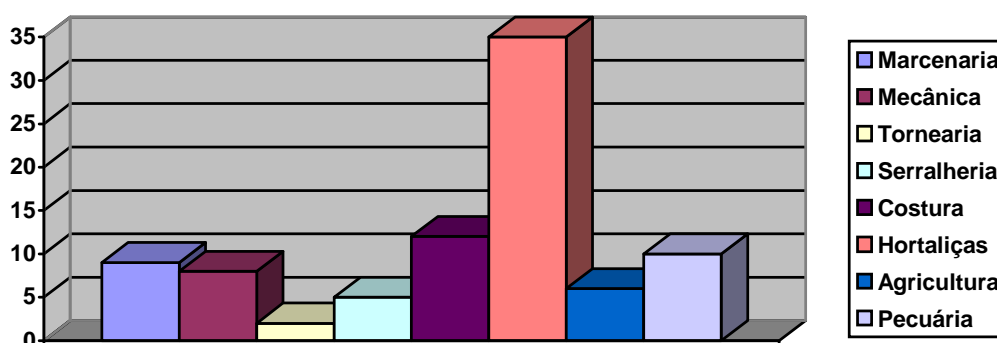
GRÁFICO 1
DISTRIBUIÇÃO DO TRABALHO - 2008



Fonte: Diretoria de Trabalho e Produção – DTP.

Não existia informação de quantos presos trabalhavam em oficinas e demais atividades, contudo observava-se que a classificação utilizada não é adequada, uma vez que todos os presos que trabalham tem direito a remição. Na data de apresentação dos dados, foram identificadas 36 oficinas, sendo que 7 foram consideradas ociosas (19%). Informou-se, ainda, a existência de outras 51 atividades produtivas, sendo 35 hortaliças, 6 agrícolas e 10 pecuárias. Não se fez referência aos presos que trabalham na faxina, bombeiros, pedreiros dentre outras atividades da unidade prisional.

GRÁFICO 2
ATIVIDADES PRODUTIVAS



Fonte: Diretoria de Trabalho e Produção – DTP.

Nesse contexto, denota-se a ausência de uma política estruturada para profissionalização e ressocialização do preso, dissociada inclusive de outras ações de reinserção social, como as que atuam com capacitação dos egressos, uma vez que não existem diretrizes previamente

definidas, como mostram, inclusive, a análise dos indicadores de desempenho estabelecidos para a área.

Para enfrentar o problema a DTP apresenta 8 tópicos do plano de ações proposto, relacionados com a organização interna e com a implementação de controles. Os tópicos foram listados especificando os objetivos e as pendências para sua aplicação:

- Levantamento patrimonial: promover a identificação dos equipamentos e ferramentas que compõem as oficinas instaladas nas unidades prisionais, dos galpões disponíveis para instalações de outras oficinas, dos espaços em disponibilidade para a construção de novos galpões, das atividades agropecuárias em desenvolvimento e também dos espaços disponíveis para a implementação de outras atividades agropecuárias.
- Planejamento Estratégico: elaborar planejamento estratégico, levando em consideração a vocação econômica e potencialidades regionais e o mapa da estrutura produtiva identificada, tratando as unidades prisionais como unidades produtivas controladas, promovendo o equilíbrio na distribuição dos recursos técnicos, de forma a assegurar iguais condições de profissionalização em todo o território estadual, e o melhor atendimento à política pública adotada para o processo de mudança comportamental do preso.
- Implementação de Sistema de Apuração de Resultados: definir, desenvolver e implementar o sistema de apuração e gestão de resultados para as oficinas instaladas e atividades produtivas em desenvolvimento nas unidades prisionais, assegurando efetivo controle patrimonial e financeiro.
- Gerente de Produção: promover a capacitação e a regularização do quadro de gerentes de produção autorizado, aferindo a contratação na conformidade com o perfil exigido, eliminando os casos de desvio de função.
- Implantação da Cartilha “O Trabalho do Preso”: elaborar cartilha direcionada aos Gerentes de Produção, Diretores de Atendimento e Ressocialização e Diretores Gerais das unidades prisionais, contendo a completa orientação acerca da natureza jurídica do trabalho dos presos, seja no ambiente interno ou no externo, as regras para admissão do trabalho autônomo, do trabalho remunerado pelo Estado, do não remunerado, da contribuição previdenciária e do direito ao auxílio reclusão.
- Protocolo de Ação Conjunta: reformular o conteúdo “Protocolo de Ação Conjunta”, observando orientações da Auditoria Setorial e da Assessoria Jurídica, estabelecendo obrigações para o parceiro que contrata mão-de-obra do preso, e assegurando o

cumprimento das exigências legais sobre: remuneração mínima, jornada de trabalho, seguro de vida, equipamentos de proteção individual, forma e prazo de pagamento, imposição de multas, juros e correção monetária, face ao atraso no pagamento e fixação de garantias.

- Avaliação dos Protocolos em Vigor: promover completa análise em todos os protocolos de ação conjunta em vigor, certificando o cumprimento das regras mínimas da contratação e a observação das normas legais aplicáveis.
- Trabalho em benefício da SEDS: desenvolver levantamento dos custos atuais para a avaliação dos benefícios, definir novas regras de remuneração do trabalho dos presos em prol da SEDS: Plano – Equipes de manutenção predial – Oficina de Costura de uniformes – Lavanderias – Oficinas mecânicas – etc.

O plano é coerente com as inconformidades e problemas encontrados na gestão e controles relacionados ao trabalho do preso que perpassam pelos apontamentos do trabalho de auditoria. Entretanto, seguem acompanhados de apontamentos relacionados a “pendências” para implantação que não dependem dos gestores da área, o que torna necessária uma alta capacidade de gestão e uma interface muito grande com as demais áreas e esfera de governo para sua implantação. Nesse sentido, será necessário apoio e acompanhamento da efetividade da adoção das medidas pela gestão superior.

De acordo com Plano de Ação apresentado e monitoramento das demais medidas implementadas pelos gestores, o acompanhamento da efetividade ficou com seguinte *status* no SIGA:

QUADRO 2
Status da Implementação das Recomendações de Auditoria

Status de Recomendação	Informações do Auditado		Avaliação da Auditoria	
	Total	%	Total	%
Em implementação	1	2	0	0
Não implementada	0	0	0	0
Parcialmente implementada	0	0	0	0
Implementada	30	60	18	36
Não avaliada	0	0	0	0
Justificada / Desconsiderada	19	38	32	64
Total	50	100	50	100

Fonte: CGE-SIGA.

Dentre as medidas implementadas, de acordo com as informações apresentadas pelos gestores, podemos destacar:

- **Indicadores de Resultados:** a Diretoria de trabalho já qualifica suas parcerias por relevância em consonância com a diretriz determinada pela Superintendência de Atendimento ao Preso, com inserção de dados qualitativos no sistema de dados do módulo trabalho INFOPEN. Será proposto a análise, juntamente com a Auditoria Setorial, da inserção de verificação dos postos de trabalho qualitativamente;
- **Análise da Legislação:** articulação com os órgãos legiferantes do Estado, buscando melhorar a atividade fim da diretoria em questão; forma de trabalho do preso efetuada de acordo com os princípios da Lei de Execução Federal (LEP); criação do módulo do trabalho no INFOPEN; faz a distinção de cada forma de trabalho, sendo efetuada a devida classificação de acordo com a necessidade do usuário;
- **Verbas de Produção:** com o treinamento dos servidores, as competências foram claramente definidas, gerando-se uma otimização na fiscalização do emprego das verbas. Aliado a isto, com a informatização do sistema de trabalho e produção, o controle foi otimizado e dado maior transparência aos procedimentos; com base no projeto estruturador Modernização Humanização e Expansão do Sistema Prisional para o ano de 2010, a diretoria de trabalho e produção priorizou pela elaboração prévia, já em 2009, das reais necessidades de todas as unidades prisionais, executando os processos de compras dentro dos prazos estabelecidos;
- **Receitas de Produção:** recolhimento de todas as receitas, seja de prestação de serviços e/ou produtos, pela unidade prisional através do recolhimento via DAE – documento de arrecadação estadual – via sistema da Prodemge, expressamente regulamentado pelos fluxos e o ordenamento jurídico vigente. A manutenção evolutiva do sistema Módulo do Trabalho, desenvolvidas pela Prodemge, integrou o Módulo Trabalho ao SIAFI/MG – sistema de administração financeira – possibilitando que toda a receita de produção das unidades seja controlada e classificada em tempo real;
- **Inspeções às Unidades:** determinação expressa dos fluxos vigentes as unidades prisionais só deverão indicar preso para trabalhar, seja em trabalho interno ou externo, após a análise e deferimento da equipe da CTC; o Sistema Módulo Trabalho, informa se o preso passou pela CTC, como também, o lançamento da PGPT – prontuário geral

para trabalho do preso, que indica todo o histórico laborativo do preso; apesar da previsão legal, não existe nenhuma seguradora que se interesse pela cobertura do trabalho dos presos, sendo necessária autorização da SUSEP para lançamento de produto no mercado; todas as contas são devidamente prestadas, sendo instaurados os devidos processos de tomada de contas, quando é o caso, sem prejuízo da responsabilização dos servidores;

- **Termos de Parceria:** A Assessoria Jurídica respondeu consulta sobre os termos legais do instrumento jurídico necessário para a formalização das parcerias de trabalho, estando em fase final de estudos uma resolução que regulamente o termo, bem como um modelo padrão para esta formalização; o procedimento de cobrança é efetuado pela Advocacia Geral do Estado – AGE;
- **Folha de Pagamento:** as folhas de pagamento dos presos em atraso foram pagas, inclusive as decorrentes da inadimplência dos parceiros, com encaminhamento para cobrança judicial conforme orientação jurídica.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta para este estudo foi a contextualização da atuação da Auditoria Governamental, a partir da evolução do Estado Burocrático para o Estado Gerencial, com finalidade de demonstrar como a auditoria interna do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais tem reagido a esta necessidade.

Por meio de trabalho realizado no Sistema de Defesa Social na área de gestão do trabalho do preso demonstramos como a função auditoria se estruturou no âmbito do Estado de Minas Gerais e como atua neste contexto.

De acordo com os objetivos estabelecidos partimos da revisão teórica dos principais conceitos, que insere a federação brasileira, a partir de 1988, dentro dos princípios do Estado Democrático de Direito e consagra o Princípio da Eficiência como marco da evolução da administração pública brasileira para o Estado Gerencial.

No Estado de Minas Gerais esta passagem ficou caracterizada a partir de 2003 com a reforma administrativa do Poder Executivo, que avançou em 2007 para a política de Estado para Resultados.

Neste contexto evidenciamos como o Sistema de Auditoria Interna foi organizado com a Auditoria-Geral do Estado sendo alçada a condição de órgão autônomo, com estrutura própria, e signatária da busca da melhoria dos resultados da administração pública através da efetividade dos trabalhos de auditoria.

Para demonstrar esta atuação, identificamos a área finalística de aplicação dos conhecimentos de Auditoria Governamental, inserimo-la dentro do contexto e metodologia do Sistema Estadual de Auditoria Interna, demonstrando o planejamento e a metodologia utilizada para realização do trabalho de auditoria na área finalística da Secretaria de Estado de Defesa Social. Apresentamos a execução e organização do trabalho de auditoria, a divulgação dos resultados e a efetividade da atuação na área de resultado de gestão do trabalho do preso.

A partir da análise dos objetivos e finalidades do presente estudo, assim como da compreensão do modelo atual adotado pelo Estado de Minas Gerais foi possível demonstrar a

importância da função auditoria no paradigma do Estado Gerencial, como se estruturou e atua neste contexto.

Com novo modelo adotado em Minas Gerais houve necessidade de uma mudança de enfoque na visão do controle que deve buscar avaliação de aspectos voltados para efetividade das políticas públicas, ou seja, a avaliação deve ser voltada mais para área fim (resultados), ao contrário do modelo anterior sempre voltado para área meio (processos).

O modelo adotado tem sido referência para outros entes da Federação, na busca das melhores práticas que conduzam a Administração Pública à realização de sua função precípua que é o alcance do interesse público. Mais do que uma simples adequação a um novo paradigma, a inovação e adoção de procedimentos de operação mais eficazes conduzem a um desempenho superior (Princípio da Eficiência), a um método sistemático de procura da efetividade na aplicação das políticas públicas.

O resultado alcançado com estudo é evidência de que a mudança de paradigma do Estado Burocrático para Estado Gerencial, conduz a uma adequação do papel da auditoria interna na Administração Pública, com vistas à avaliação da ação governamental, unindo-se a Auditoria de Desempenho Operacional à Auditoria Gestão com finalidade de avaliar o impacto das ações implementadas e o alcance das metas e objetivos das políticas públicas, associada a aplicação do conhecimento adquirido na formação profissional e sua aplicabilidade prática dentro da área de atuação.

Esse estudo, através de ação/ponto de auditoria ocorrida no âmbito da unidade de Auditoria Setorial da Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS, dando enfoque ao planejamento, execução e efetividade das recomendações de auditoria na área finalística – Trabalho dos Presos, evidencia a importância da Auditoria Governamental no paradigma do Estado Gerencial, bem como sua contribuição para melhoria dos resultados alcançados pela Administração Pública Mineira.

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**. 6a. Tiragem. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999, 717 páginas.
- BRASIL. Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais. Controle Interno 40 anos de história. Belo Horizonte: AUGÉ, 2009. 128 páginas.
- BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. Princípios fundamentais e normas brasileiras de contabilidade: auditoria e perícia/Conselho Federal de Contabilidade. – 3. ed. -- Brasília: CFC, 2008. Disponível em: <http://www.cfc.org.br/conteudo.aspx?codMenu=60>. Acesso em 18/04/2011.
- BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (1943). Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/codigos-1#content>. Acesso em 18/04/2011.
- BRASIL. Constituição Federal de 04 de outubro de 1988. Disponível na internet: <http://www.planalto.gov.br/legislacao>.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União de 05/05/2000. Disponível na internet: <http://www.planalto.gov.br/legislacao>.
- BRASIL. Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Publicado no Diário Oficial da União de 20/10/2000. Disponível na internet: <http://www.planalto.gov.br/legislacao>.
- BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível na internet: <http://www.planalto.gov.br/legislacao>.
- BRASIL. Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7210.htm. Acesso em 18/04/2011.
- 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. Republicado no D.O.U. de 6.7.1994. Disponível na internet: <http://www.planalto.gov.br/legislacao>.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Sumários Executivos: Avaliação do TCU sobre a Profissionalização do Preso. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2003. Disponível na internet: <http://www.tcu.gov.br>.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3a. Edição. Coimbra: Almedina, 1999, 1414 páginas.

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Instruções de Serviços. Dispõe sobre procedimentos a serem observados pelas unidades de auditoria setoriais e seccionais do Sistema Central de Auditoria Interna. Disponível em: <http://controladoriageral.mg.gov.br/legislacao/instrucoes-de-servicos>. Acesso em 18/04/2011.

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Resolução Conjunta nº 6.513, de 28/04/2008. Estabelece procedimentos de controle para o cumprimento das recomendações contidas nos Relatórios de Auditoria e nas decisões em matéria de Correição Administrativa do Sistema Central de Auditoria Interna do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://controladoriageral.mg.gov.br/legislacao/resolucoes-conjuntas/314?task=view>. Acesso em 18/04/2011.

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Resolução Conjunta AUGE e SEPLAG nº 001/2010, de 19 de março de 2010. Estabelece procedimentos de controle para o cumprimento das recomendações contidas em relatórios de auditoria e das decisões em matéria de correição administrativa no Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://controladoriageral.mg.gov.br/legislacao/resolucoes-conjuntas/314?task=view>. Acesso em 18/04/2011.

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Resolução nº 002/2009, de 10/03/2009. Estabelece procedimentos de controle para a implementação das recomendações expressas nos relatórios de auditoria e das decisões em matéria de correição administrativa provenientes do Sistema Central de Auditoria Interna do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://controladoriageral.mg.gov.br/legislacao/resolucoes/416?task=view>. Acesso em 18/04/2011.

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Resolução nº 003, de 19/03/2010. Estabelece procedimentos complementares de controle para cumprimento das recomendações expressas nos relatórios de auditoria e das decisões em matéria de correição administrativa. Disponível em: <http://controladoriageral.mg.gov.br/legislacao/resolucoes/416?task=view>. Acesso em 18/04/2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 19ª Edição. São Paulo: editora Atlas, 2006, 823 páginas.

KNEIPP, Bruno Burgarelli Albergaria. **A Pluralidade de Partidos Políticos (Incluindo comentários sobre a última resolução do TSE acerca da verticalização)**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, 106 páginas.

KNEIPP, Bruno Burgarelli Albergaria. **O Conceito de Governo**. Disponível em: <http://www.burgarelli.com.br/artigo-o-conceito-de-governo.html>

KOHAMA, Heilio. Contabilidade pública: teoria e prática. 10ª edição. São Paulo: editora Atlas, 2008, 349 páginas.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Princípios gerais do direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

MINAS GERAIS (Estado). Decreto 45.536, de 27 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do Estado de Minas Gerais. Disponível em: http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=S&l=20&n=&p=1&r=0&u=http%3A%2F%2Fwww.almg.gov.br%2Fnmjmg%2Fchama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=Decreto&s2=45536&s3=&s4=&s5=. Acesso em 18/04/2011.

MINAS GERAIS (Estado). Decreto nº 37.924, de 16 de maio de 1996. Dispõe sobre a execução orçamentária e financeira, estabelece normas gerais de gestão das atividades patrimonial e contábil de órgãos e entidades integrantes do poder executivo e dá outras providências. Disponível em: http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=S&l=20&n=&p=1&r=0&u=http%3A%2F%2Fwww.almg.gov.br%2Fnmjmg%2Fchama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=&s2=37924&s3=&s4=&s5=. Acesso em 18/04/2011.

MINAS GERAIS (Estado). Decreto nº 43.295, de 29 de abril de 2003. Dispõe sobre a organização da secretaria de estado de defesa social e dá outras providências. Disponível em: http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=S&l=20&n=&p=1&r=0&u=http%3A%2F%2Fwww.almg.gov.br%2Fnmjmg%2Fchama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=Decreto&s2=43295&s3=&s4=&s5=. Acesso em 18/04/2011.

MINAS GERAIS (Estado). Decreto nº 44.184, de 23 de dezembro de 2005. Estabelece normas e procedimentos para a remuneração do trabalho dos sentenciados em cumprimento de pena privativa de liberdade nos estabelecimentos penais do Estado de Minas Gerais. Disponível em: http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=S&l=20&n=&p=1&r=0&u=http%3A%2F%2Fwww.almg.gov.br%2Fnmjmg%2Fchama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=&s2=44184&s3=&s4=&s5=. Acesso em 18/04/2011.

MINAS GERAIS (Estado). Decreto nº 45.029 de 29 de janeiro de 2009. Cria o núcleo de gestão estratégica de resultados e dá outras providências. Disponível em: http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=Decreto&s2=45029&s3=&s4=&s5=. Acesso em 18/04/2011.

MINAS GERAIS (Estado). Legislação Mineira. Pesquisa e informações sobre a legislação do Estado de Minas Gerais desde 1947. Disponível em: http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao_mineira. Acesso em 18/04/2011.

MINAS GERAIS (Estado). Legislação Mineira: Leis Delegadas. Disponível em: http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=S&l=20&n=&p=1&r=0&u=http%3A%2F%2Fwww.almg.gov.br%2Fnjmg%2Fchama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=Lei+Delegada&s2=&s3=&s4=&s5=. Acesso em 18/04/2011.

MINAS GERAIS (Estado). Lei de Execução Penal Estadual nº 11.404, de 25 de janeiro de 1994. Contém normas de Execução Penal. Disponível em: http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=S&l=20&n=&p=1&r=0&u=http%3A%2F%2Fwww.almg.gov.br%2Fnjmg%2Fchama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=Lei&s2=11404&s3=&s4=&s5=. Acesso em 18/04/2011.

MINAS GERAIS (Estado). Lei Delegada 180 de 20 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=S&l=20&n=&p=1&r=0&u=http%3A%2F%2Fwww.almg.gov.br%2Fnjmg%2Fchama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=Lei+Delegada&s2=180&s3=&s4=&s5=. Acesso em 18/04/2011.

MORAIS, Henrique Hermes Gomes de. Normas e Técnicas de Auditoria I. Belo Horizonte: AUGE, 2009. (Disponível in http://www.auditoriageral.mg.gov.br/downloads/cat_view/3610-manuais-da-auditoria)

MOREIRA PIRES, Antônio Cecílio. Resumão Jurídico: Direito Administrativo. 12ª Edição. São Paulo: Bafisa, 2009.

PIRES, Antônio Cecílio Moreira. Resumão Jurídico: Direito Administrativo. 12ª edição. São Paulo: Barros, Fischer & Associados, 2009.

RAMOS, Carlos. Finanças Públicas. São Paulo: LFG, 2009.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 27ª Edição. São Paulo, Malheiros Editores, 2006.

WIEGERINCK, João Antônio. Resumão Jurídico: Direito Constitucional. 12ª edição. São Paulo: Barros, Fischer & Associados, 2009.

WIEGERINCK, João Antônio. Resumão Jurídico: Direito Constitucional. 12ª Edição. São Paulo: Bafisa, 2009.

ANEXO A

Controladoria-Geral do Estado – CGE

ANEXO B

Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS

ANEXO C

Resolução SEDS n° 776, de 23/02/2005