



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ARIONILDO BARBOSA CORRÊA**

**AUDITORIA EM TERRAS TUCUJUS: IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICA DE  
CONTROLE INTERNO NO GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ NO  
QUINQUÊNIO (2013-2017)**

**FORTALEZA – CEARÁ**

**2019**

ARIONILDO BARBOSA CORRÊA

AUDITORIA EM TERRAS TUCUJUS: IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICA DE  
CONTROLE INTERNO NO GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ NO QUINQUÊNIO  
(2013-2017)

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Gomes Galindo

FORTALEZA – CEARÁ

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Corrêa, Arionildo Barbosa .

Auditoria em terras Tucujus: implantação de política de controle interno no governo do estado do Amapá no quinquênio (2013-2017) [recurso eletrônico] / Arionildo Barbosa Corrêa. - 2019

Um arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 194 folhas.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2019.

Área de concentração: Planejamento e políticas públicas.

Orientação: Prof. Dr. Alexandre Gomes Galindo.

1. Controle interno . 2. Auditoria. 3. Macrofunções. 4. Serviço Público. I. Título.

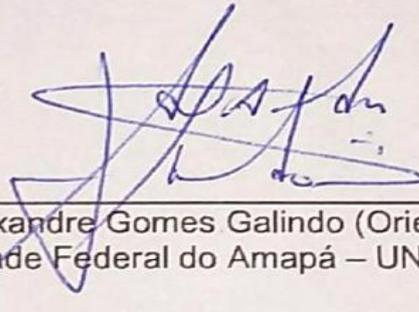
ARIONILDO BARBOSA CORRÊA

AUDITORIA EM TERRAS TUCUJUS: IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICA DE  
CONTROLE INTERNO NO GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ NO  
QUINQUÊNIO (2013-2017)

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

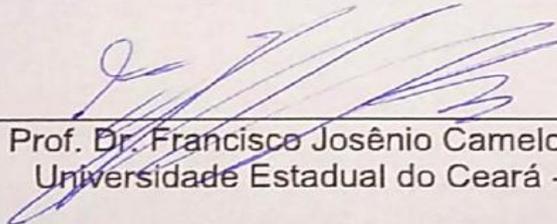
Aprovada em: 17/12/2019

BANCA EXAMINADORA



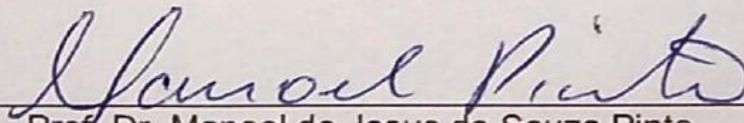
---

Prof. Dr. Alexandre Gomes Galindo (Orientador)  
Universidade Federal do Amapá – UNIFAP



---

Prof. Dr. Francisco Josênio Camelo Parente  
Universidade Estadual do Ceará - UECE



---

Prof. Dr. Manoel de Jesus de Souza Pinto  
Universidade Federal do Amapá – UNIFAP

Ao ir.' vento...ir.'. Sol, ir. Lua e a todas as criaturas de D'us, pois somos obras de Tuas mãos.

Aos meus pais Adamor da Silva Corrêae Maria Barbosa Corrêa meus heróis.

E a minha eterna esposa, companheira e amiga **Daniele Mendes Ferreira Corrêa** por me mostrar que a vida a dois é um sonho vivido...

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Prof. Dr. Alexandre Gomes Galindo que no distante município de Vitória do Jari aceitou o desafio de guiar meus passos nesta pesquisa, me incentivando a caminhar a passos firmes vencendo os obstáculos que naturalmente surgem à frente.

A universidade Estadual Ceará por oportunizar em terras Tucujus o Programa de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas através do Centro de Estudos Sociais Aplicados sob a coordenação do Prof Dr. Francisco Horácio da Silva Frota.

Aos membros da banca de avaliação da dissertação Prof. Dr. Francisco Josênio Camelo Parente (UECE) e Prof. Dr. Manoel de Jesus de Souza Pinto (UNIFAP).

Aos meus irmãos, Acledineldo, Acleonildo, Marclene, Marcilene, Marinalva, Arieldo, Marilene, Adinaldo, Marli e Arinaldo pela colaboração e apoio durante minha caminhada acadêmica.

Aos meus amigos do curso de mestrado em Políticas Públicas pelo carinho e apoio que me deram para que este sonho se concretizasse.

Aos meus amigos servidores da Controladoria Geral do Estado meu carinho e respeito por vocês que contribuem para que as Políticas Públicas de Controle Interno do Governo do Estado do Amapá, seja um exemplo de gestão para as demais entidades de controle governamental.

“Se você olhar para si mesmo através dos olhos da pessoa dominando você, isso significa que você não está realmente em uma posição para resistir, ou se opor a ele. É por isso, que o controle cultural é tão importante. Um escravo não é um escravo até que ele aceita que ele é um escravo.”

(NgugiWaThiong’o)

## RESUMO

A Dissertação aborda o tema “Auditoria em terras Tucujus: implantação de política de controle interno no governo do Estado do Amapá no quinquênio (2013-2017)”, a partir do reconhecimento de que a implantação da Política de Controle Interno do Governo do Estado do Amapá no período de 2013 a 2017, com a inserção das quatro macrofunções de Auditoria: Correição Administrativa, Ouvidoria e Ações Estratégicas. Todas recomendadas pela Declaração de Lima, sendo as mesmas consideradas Diretrizes para Preceitos de Auditoria publicada pelo Banco Mundial. Têm sido caracterizadas por questões internas que devem ser analisadas à luz do que a realidade transparece. Desse modo, concebe-se que o processo de implantação e desenvolvimento das atividades executadas após a criação da Controladoria-Geral do Estado no ano de 2013. Como objetivo da pesquisa buscou-se identificar e analisar os resultados obtidos pela Controladoria-Geral do Estado após sua implantação, referente aos anos de 2013 a 2017. Além disso, identificar as percepções dos *stakeholders* envolvidos na implantação e execução das ações da Controladoria-Geral do Estado do Amapá, no período compreendido de 2013 e 2017, com ênfase na macrofunção: Auditoria. A metodologia do estudo combinou a revisão da literatura e a pesquisa de campo realizada de forma quali-quantitativa junto aos *stakeholders*. Após o estudo inferiu-se que no contexto Controladoria Geral do Estado é possível perceber que esta instituição tem enfrentado muitos desafios para realizar a auditoria e estabelecer estratégias e projetos com o objetivo de atingir as metas propostas. Essas dificuldades referem-se principalmente a efetivação do controle e planejamento no tocante a aspectos como as finanças, os equipamentos, o planejamento e os recursos humanos envolvidos no processo de auditoria.

**Palavras-Chave:** Controle interno. Auditoria. Macrofunções. Serviço Público.

## **ABSTRACT**

The dissertation addresses the theme “Audit on Tucujus lands: the perception of an Amazonian caboclo child of water and forest on the challenge of implementing internal control policy in the state government of amapá in the five-year period (2013-2017)”, from recognizing that the implementation of the Amapá State Government's Internal Control policy from 2013 to 2017 with the insertion of the four Audit, Administrative Correction, Ombudsman and Strategic Actions macrofunctions, all recommended by the Lima Declaration of Guidelines for Precepts The audit report published by the World Bank has been characterized by internal issues that must be analyzed in the light of what appears to be reality. Thus, it is conceived that the process of implementation and development of the activities performed after the creation of the Comptroller General of the State in the year 2013. As objective of the research sought to identify and analyze the results obtained by the Comptroller General of the State after implementation, referring to the years 2013 to 2017. In addition, Identify the perceptions of the stakeholders involved in the implementation and execution of the actions of the Comptroller General of the State of Amapá, in the period from 2013 to 2017, with emphasis on the Auditing macro function. The study methodology combined the literature review and the quali-quantitative field research with stakeholders. After the study it was inferred that in the State General Comptroller context it is possible to realize that this institution has faced many challenges to perform the audit and to establish strategies and projects in order to achieve the proposed goals. These difficulties mainly relate to effective control and planning regarding aspects such as finance, equipment, planning and human resources involved in the audit process.

**Keywords:** Internal Control. Audit. Macro functions. Publicservice.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01 - Fachada externa do Laboratório de Análises Clínicas em 1950.....</b>	<b>43</b>
<b>Figura 02 - Fachada externa do prédio onde funcionou a Auditoria Geral do Estado.....</b>	<b>44</b>
<b>Figura 03 - Fachada atual do prédio da CGE.....</b>	<b>45</b>
<b>Figura 04 - Organograma da Auditoria Geral do Estado.....</b>	<b>50</b>
<b>Figura 05 - Organograma da Controladoria Geral do Estado.....</b>	<b>51</b>
<b>Figura 06 - Organograma da Coordenadoria de Fiscalização.....</b>	<b>53</b>
<b>Figura 07 - Organograma da Coordenadoria de Auditoria.....</b>	<b>53</b>
<b>Figura 08 - Fases do PE da CGE/2015.....</b>	<b>61</b>
<b>Figura 09 - Mapa Estratégico da Controladoria Geral do Estado – 2015...</b>	<b>62</b>
<b>Figura 10 - Cenário de interações das macrofunções da Controladoria Geral do Estado.....</b>	<b>64</b>
<b>Figura 11 - Mapa das regiões funcionais do Amapá no PPA 2012-2015....</b>	<b>68</b>
<b>Figura 12 - Valores orçados por região para a atuação do Órgão de Controle Interno no PPA 2012 –2015.....</b>	<b>75</b>
<b>Figura 13 - Demonstrativo dos programas de trabalho executados pela CGE no período de 2013 a 2017.....</b>	<b>81</b>
<b>Figura 14 - Área metropolitana do Estado do Amapá.....</b>	<b>85</b>
<b>Figura 15 - Demonstrativo do programa Gestão Eficiente e Transparente.....</b>	<b>91</b>
<b>Figura 16 - Programa Gerenciamento Administrativo- Gestão Estratégica da Ouvidoria Geral do Estado em 2013 e Controladoria Geral em 2014.....</b>	<b>92</b>
<b>Figura 17 - Programa Ouvidoria Itinerante nos anos de 2013 e 2014.....</b>	<b>93</b>
<b>Figura 18 - Relatório interno de gestão da CGE -2013.....</b>	<b>111</b>
<b>Figura 19 - Ações de prevenção realizadas em 2013.....</b>	<b>112</b>
<b>Figura 20 - Organograma da Coordenadoria de Prevenção - AGE/2013....</b>	<b>113</b>
<b>Figura 21 - Cronograma de Ação da Coordenadoria de Prevenção.....</b>	<b>114</b>
<b>Figura 22 - Dança do marabaixo.....</b>	<b>116</b>
<b>Figura 23 - Parque de exposição da 50ª Expofeira.....</b>	<b>120</b>

<b>Figura 24 - Fluxograma de processo de monitoramento/2014.....</b>	<b>123</b>
<b>Figura 25 - Quadro demonstrativo com os dados para monitoramento....</b>	<b>124</b>
<b>Figura 26 - Sumário do Planejamento Estratégico da CGE.....</b>	<b>128</b>
<b>Figura 27 - Lotação de servidores por Coordenadorias.....</b>	<b>129</b>
<b>Figura 28 - Seminário de lançamento do Planejamento Estratégico da CGE/2015.....</b>	<b>130</b>
<b>Figura 29 - Curso de Análise e Relatório de Prestação de Contas.....</b>	<b>131</b>
<b>Figura 30 - Curso de Auditoria Operacional.....</b>	<b>132</b>
<b>Figura 31 - Escopo do Relatório de Auditoria.....</b>	<b>134</b>
<b>Figura 32 - Dados do Relatório de Auditoria nº 58/2015-CGE.....</b>	<b>136</b>
<b>Figura 33 - Equipe de elaboração do Plano Anual de Trabalho da COAUDI 2016.....</b>	<b>138</b>
<b>Figura 34 - Lançamento do Plano Anual de Trabalho da COAUDI na Escola de Administração Pública do Amapá.....</b>	<b>139</b>
<b>Figura 35 - Apresentação do Coordenador e equipe de apoio da COAUDI na Escola de Administração Pública do Amapá.....</b>	<b>140</b>
<b>Figura 36 - Estratégia de atuação da COAUDI para o ano de 2016.....</b>	<b>141</b>
<b>Figura 37 - Cronograma de trabalho COAUDI/2016.....</b>	<b>143</b>
<b>Figura 38 - 4 item do Relatório de Auditoria realizado na Secretaria de Estado da Educação.....</b>	<b>147</b>
<b>Figura 39 - Sumário executivo do Relatório de Auditoria realizado na Secretaria de Estado da Educação.....</b>	<b>148</b>
<b>Figura 40 - Manchete nos jornais – Operação Senhores da Fome.....</b>	<b>149</b>
<b>Figura 41 - Coletiva a imprensa no auditório da CGE.....</b>	<b>150</b>
<b>Figura 42 - Ações realizadas pela Coordenadoria de Auditoria–CAD ano de 2017.....</b>	<b>152</b>
<b>Figura 43 - Portaria de Relotação de servidores da CAD para a CAE.....</b>	<b>154</b>
<b>Figura 44 - Portaria de Monitoramento expedida para a CAE.....</b>	<b>158</b>

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01 -	Estrutura organizacional – direção superior da AGE e CGE.....	46
Quadro 02 -	Estrutura organizacional – unidades de assessoramento da AGE e CGE.....	47
Quadro 03 -	Estrutura organizacional – unidades de execução programática e instrumental da AGE e CGE.....	48
Quadro 04 -	Servidores do Poder Executivo por Órgão – mês de referência janeiro de 2013.....	55
Quadro 05 -	Fundamentos norteadores dos Planos Plurianuais de 2012-2015 e 2016-2019.....	66
Quadro 06 -	Eixos estratégicos dos Planos Plurianuais de 2012-2015 e 2016-2019.....	71
Quadro 07 -	Valores orçados no PPA- 2013 a 2017.....	74
Quadro 08 -	População do Estado do Amapá–Censo/2010.....	76
Quadro 09 -	Valores orçados nas LOAs para a AGE/CGE – 2013-2015....	88
Quadro 10 -	Comparativo entre programas nas LOAs de 2013 e 2014.....	94
Quadro 11 -	Valores orçados na LOA para a AGE/CGE.....	97
Quadro 12 -	Recursos financeiros repassados a CGE - 2013 a 2017.....	102
Quadro 13 -	Ações da COAUD/2014.....	125
Quadro 14 -	Ações da COAUD/2015.....	137
Quadro 15 -	Servidores por núcleo.....	142
Quadro 16 -	Relatórios de Auditoria COAUDI/2016.....	145

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 01 - Recursos Humanos da Controladoria Geral do Estado – mês de referência janeiro –2013 a 2017.....</b>	<b>56</b>
<b>Gráfico 02 - Remuneração Bruta da Controladoria Geral do Estado – mês de referência janeiro – 2013 a 2017.....</b>	<b>57</b>
<b>Gráfico 03 - Recursos Humanos da Controladoria Geral do Estado – mês de referência janeiro – 2013 a 2017.....</b>	<b>58</b>
<b>Gráfico 04 - Remuneração bruta da Controladoria Geral do Estado dos servidores estaduais, federais e comissionados– mês de referência janeiro – 2013 a 2017.....</b>	<b>59</b>
<b>Gráfico 05 - Transferências de recursos Federais e Receitas Tributárias do Estado do Amapá aos municípios referentes aos anos de 2014 e 2017.....</b>	<b>69</b>
<b>Gráfico 06 - Relação do Produto Interno Bruto x população dos municípios do Estado do Amapá –Censo 2010.....</b>	<b>78</b>
<b>Gráfico 07 - PIB por atividade econômica do Estado do Amapá – 2010.....</b>	<b>80</b>
<b>Gráfico 08 - Valores orçados no PPA 2013-2015.....</b>	<b>83</b>
<b>Gráfico 09 - Valores orçados na LOA para a CGE – 2013 a 2015.....</b>	<b>96</b>
<b>Gráfico 10 - Valores para os programas da CGE nos anos de 2016 e 2017 - eixo desenvolvimento da gestão e finanças.....</b>	<b>100</b>
<b>Gráfico 11 - Valores orçados x pagos a CGE no período de 2013 a 2017.....</b>	<b>101</b>
<b>Gráfico 12 - Tipos de Auditoria realizadas pela CGE.....</b>	<b>104</b>
<b>Gráfico 13 - Etapas organizadas e executadas pelos analistas no processo de auditoria.....</b>	<b>105</b>
<b>Gráfico 14 - As demandas de auditoria realizadas têm como origem.....</b>	<b>106</b>
<b>Gráfico 15 - A CAD possui um manual de auditoria ou outro documento similar usado pelos analistas para uniformizar os procedimentos de auditoria.....</b>	<b>107</b>
<b>Gráfico 16 - Na sua opinião a CGE faz uso de Planejamento Estratégico entre os anos de 2013 a 2017?.....</b>	<b>107</b>

<b>Gráfico 17 -</b>	<b>Como você avalia a eficácia dos trabalhos da coordenadoria de auditoria interna no período de 2013 a 2017.....</b>	<b>108</b>
<b>Gráfico 18 -</b>	<b>Ao executar um trabalho de auditoria você faz com qual objetivo?.....</b>	<b>109</b>
<b>Gráfico 19 -</b>	<b>Em seu setor há reuniões para avaliação das atividades executadas?.....</b>	<b>109</b>
<b>Gráfico20 -</b>	<b>Quantitativo de servidores por núcleo da CAD x CGE no ano de 2017.....</b>	<b>153</b>
<b>Gráfico 21 -</b>	<b>Resultado de ações por núcleo da Coordenadoria de Auditoria no ano de 2017.....</b>	<b>155</b>
<b>Gráfico 22 -</b>	<b>Valores fiscalizados por atividade pela Coordenadoria de Auditoria no ano de 2017.....</b>	<b>156</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFC	Analista de Finanças e Controle
AFICONAP	Associação dos Analistas de Finanças e Controle do Estado do Amapá
AGE	Auditoria-Geral do Estado do Amapá
AICPA	American Institute of Certified Public Accountants
AICPA	Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados
AMA	Associação Mãos Amigas – Augusta Alencar
AP	Estado do Amapá
AUDI	Auditoria
CAD	Coordenadoria de Auditoria
CAE	Coordenadoria de Ações Estratégicas
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CESA	Centro de Estudos Sociais Aplicados
CGE	Controladoria-Geral do Estado do Amapá
CGU	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
CNS	Conselho Nacional de Saúde
COAUDI	Coordenadoria de Auditoria
CONACI	Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios das Capitais
CONAQ	Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Amapá
CONEP	Comissão Nacional de Ética em Pesquisa
CONTERPLAN	Comissão Territorial de Planejamento
DOE	Diário Oficial do Estado
EAP	Escola de Administração Pública do Amapá
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FASB	Financial Accounting Standards Board
FGV	Fundação Getúlio Vargas
GDA	Gratificação de Desempenho de Atividade de Auditoria
GTE	Grupo de Trabalho Estratégico
IDESC	Instituto de Desenvolvimento Educacional, Social e Cultural
IEPA	Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá
IIA/BRASIL	Instituto dos Auditores Independente do Brasil

INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
MPPPP	Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas
NAAE	Núcleo de Auditoria de Áreas Específicas
NAE	Núcleo de Auditoria de Especial
NE	Nota de Empenho
NGCI	Núcleo de Gestão de Controle Interno
NPTC	Núcleo de Prestação e Tomada de Contas Especial
ODP	Observatório da Despesa Pública
PAT	Plano Anual de Trabalho
PE	Planejamento Estratégico
PEP	Planejamento Estratégico Participativo
PIB	Produto Interno Bruto
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PPA	Plano Plurianual
PROMOIN	Programa Nacional de Modernização dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal
SCI	Sistemas de Controle Interno
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Rural
SEC	Securities and Exchange Commission
SECULT	Secretaria de Estado da Cultura
SEED	Secretaria de Estado da Educação
SESA	Secretaria de Estado da Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
UDE	Unidade Descentralizada de Execução da Educação
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UDNSC	União dos Devotos de Nossa Senhora da Conceição
UNB	Universidade de Brasília
UNIFAP	Universidade Federal do Amapá

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	19
2	<b>REVISÃO DA LITERATURA.....</b>	25
2.1	<b>Planejamento e políticas públicas: aspectos conceituais.....</b>	25
2.2	<b>Administração Pública e Sistema de Controle Interno.....</b>	28
2.3	<b>Organização do Sistema de Administração e Controladoria....</b>	36
3	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	40
4	<b>ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS.....</b>	43
4.1	<b>O Processo de Implantação da Controladoria Governamental como política pública no Governo do Estado do Amapá no período de 2013 a 2017.....</b>	43
4.1.1	Arcabouço regulatório.....	43
4.1.2	Gestão de recursos humanos.....	54
4.2	<b>O Sistema de Controle Interno como Política Pública do Poder Executivo do Estado do Amapá – 2013 a 2017.....</b>	60
4.2.1	O Sistema de Controle Interno.....	60
4.2.1.1	<b><i>Controladoria Geral do Estado do Amapá.....</i></b>	60
4.2.1.1.1	<i>As macrofunções do Órgão Central de Controle Interno (Lei Estadual n.º 2.148, de 14 de março de 2017).....</i>	64
4.2.2	A política pública e o planejamento orçamentário e financeiro do Órgão Central de Controle Interno – 2013 a 2017.....	65
4.2.2.1	<b><i>Dos valores e programas destinados ao Órgão Central de Controle Interno no período de 2013 a 2017.....</i></b>	73
4.2.2.1.1	<i>Do plano plurianual – 2012 a 2015.....</i>	82
4.2.2.1.2	<i>Do plano plurianual – período 2016 a 2017.....</i>	86
4.2.2.1.3	<i>Dos valores orçados nas Leis Orçamentárias Anuais - 2013- 2017.....</i>	88
4.2.2.1.3.1	<i>Dos recursos orçamentários para o ano de 2013 - Lei Estadual nº 1.729 de 11 de janeiro de 2013.....</i>	89
4.2.2.1.3.2	<i>Dos recursos orçamentários para o ano de 2014 - Lei Estadual nº 1.794 de 30 de dezembro de 2013.....</i>	90
4.2.2.1.3.3	<i>Dos recursos orçamentários para o ano de 2015 - Lei Estadual nº 1.856 de 19 de janeiro de 2015.....</i>	95

4.2.2.1.4	<i>Dos valores orçados nas Leis Orçamentárias Anuais – 2016 a 2017.....</i>	96
4.2.2.1.4.1	<i>Dos recursos orçamentários para o ano de 2016 - Lei Estadual nº 1.982 de 15 de janeiro de 2016.....</i>	98
4.2.2.1.4.2	<i>Dos recursos orçamentários para o ano de 2017 - Lei Estadual nº 2.131 de 06 de janeiro de 2017.....</i>	99
4.2.2.1.5	<i>Dos valores financeiros recebidos pela Controladoria Geral do Estado no período de 2013 a 2017.....</i>	100
<b>4.3</b>	<b>A Macrofunção Auditoria: Planejamento, Execução, Comunicação e Monitoramento – 2013 A 2017.....</b>	<b>103</b>
4.3.1	A percepção dos stakeholders quanto à atuação da macrofunção auditoria na política pública de controle interno do Poder executivo do Estado do Amapá no período de 2013 a 2017.....	104
4.3.2	A Macrofunção Auditoria – 2013.....	110
4.3.3	A Macrofunção auditoria – 2014.....	122
4.3.4	A Macrofunção auditoria – 2015.....	127
4.3.5	A Macrofunção auditoria – 2016.....	138
4.3.6	A Macrofunção auditoria – 2017.....	152
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>160</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>165</b>
	<b>ANEXO A - ANDAR TÉRREO DA CGE.....</b>	<b>170</b>
	<b>ANEXO B – PORTARIA DE DESIGNAÇÃO DE ATIVIDADE DE ASSESSORAMENTO AS PREFEITURAS DE AMAPÁ E PRACUÚBA E OFÍCIO DE AGRADECIMENTO ENVIADO AO GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ.....</b>	<b>171</b>
	<b>ANEXO C – DESIGNA AUDITORES PARA REALIZAR CAPACITAÇÃO NA SEED.....</b>	<b>172</b>
	<b>ANEXO D – PORTARIA COMISSÃO PARA A 50ª EXPOFEIRA..</b>	<b>173</b>
	<b>ANEXO E – ESTRATÉGIA.....</b>	<b>174</b>
	<b>ANEXO F – SERVIDORES LOTADOS DA COAUDI/2016.....</b>	<b>175</b>
	<b>ANEXO G – CLASSIFICAÇÃO DOS PAPÉIS DE TRABALHO DA COAUDI/2016.....</b>	<b>177</b>
	<b>APÊNDICE A - CARTA DE ANUÊNCIA PARA AUTORIZAÇÃO</b>	

DE PESQUISA – CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ – CGE.....	178
APÊNDICE B - CARTA DE ANUÊNCIA PARA AUTORIZAÇÃO DE PESQUISA – ASSOCIAÇÃO DOS ANALISTAS DE FINANÇAS E CONTROLE DO ESTADO DO AMAPÁ – AFICONAP.....	179
APÊNDICE C - CARTA DE ENCAMINHAMENTO DO ORIENTADOR PARA O CONTROLADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ – CGE.....	180
APÊNDICE D - CARTA DE ENCAMINHAMENTO DO ORIENTADOR PARA O PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DOS ANALISTAS DE FINANÇAS E CONTROLE DO ESTADO DO AMAPÁ – AFICONAP.....	182
APÊNDICE E - FOLHA DE ROSTO PROTOCOLADA NO COMITÊ DE ÉTICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ-UNIFAP SOLICITANDO AUTORIZAÇÃO PARA A PESQUISA.....	183
APÊNDICE F - COMPROVANTE DE ENVIO DO PROJETO DE PESQUISA PELA PLATAFORMA BRASIL.....	184
APÊNDICE G - PARECER CONSUBSTANCIADO DO COMITÊ DE ÉTICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ-UNIFAP APROVANDO A PESQUISA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO.....	185
APÊNDICE H - MODELO DO TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE ASSINADO PELOS STAKEHOLDERS AUTORIZANDO USAR OS DADOS NA PESQUISA.....	189
APÊNDICE I - MODELO PADRÃO DE QUESTIONÁRIO RESPONDIDO PELOS STAKEHOLDERS USADO NA PESQUISA.....	190
APÊNDICE J - TERMO DE REQUISIÇÃO DE DOCUMENTOS À CGE.....	194

## 1 INTRODUÇÃO

O processo de implantação de controladorias públicas no Brasil faz parte de um amplo processo de reestruturação do controle interno vivenciado no mundo a partir de catástrofes financeiras ocorridas nos Estados Unidos da América na década de 1980.

De maneira sistêmica este processo foi sendo absorvido pelas entidades públicas, sobretudo quando o congresso americano aprovou a Lei Sarbanes-Oxley no qual muda radicalmente o sistema de controle para o interior das entidades.

O controle externo até então soberano no mundo corporativo sofre um duro revés, cedendo lugar para procedimentos internos capazes de mitigar os resultados negativos em suas várias dimensões.

Não obstante o Estado do Amapá começou no início em 2013 a absorver este novo modelo de controle interno com a transformação da Auditoria-Geral do Estado em Controladoria-Geral do Estado. A diferença principal entre os dois modelos está na atuação da Controladoria-Geral nas quatro macrofunções de controle: Auditoria, Corregedoria, Ouvidoria e Ações Estratégicas, enquanto que na Auditoria-Geral do Estado atuava somente com a macrofunção auditoria.

Neste contexto de transformação vivenciada pelo Órgão Central de Controle Interno, requer um esforço de atores públicos que conduzem as políticas públicas, seja nos aspectos orçamentário-financeiro, seja na condução da gestão pública alicerçada na elaboração das políticas públicas de programas e atividades de controle interno governamental.

Pesquisar o processo de mudança, de maneira metodológica referenciado nos cenários internacional, nacional e regional foi uma tarefa que permitiu uma leitura da realidade, e assim, gerar subsídios que podem ser usados como premissa no aperfeiçoamento do sistema de controle interno do Poder Executivo do Estado do Amapá.

Conforme se depreende das normas basilares emanadas pela <sup>1</sup>Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI (TCU 2016) no IX Congresso realizado em outubro de 1977, na cidade de Lima

---

<sup>1</sup>As Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) de nível 1 e 2 foram elaboradas pela International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) e traduzidas pelo Tribunal de Contas da União, em 2016.

(Peru), no documento denominado declaração de Lima, tida como Diretrizes para preceitos de auditoria correspondente ao uso regular e eficiente de recursos públicos. Constitui um dos pré-requisitos essenciais para a gestão adequada das finanças públicas e a efetividade das decisões das autoridades responsáveis, considerando que para alcançar este objetivo é indispensável que tais entidades sejam independentes, ou seja, só podem desempenhar suas tarefas objetiva e efetivamente quando são independentes da entidade auditada e protegidas por influências externas, bem como independência funcional e organizacional, necessárias para desempenhar suas tarefas. Para tanto, o grau de independência deve estar previsto na Constituição.

Desta forma, a Declaração de Lima estabeleceu que o conceito de auditoria é inerente à administração financeira pública, já que a gestão de recursos públicos envolve um voto de confiança, e também que a auditoria não é um fim em si, e sim um elemento indispensável de um sistema regulatório, cujo objetivo é revelar desvios das normas e violações dos princípios da legalidade, eficiência, efetividade e economicidade na gestão financeira com a tempestividade necessária para que medidas corretivas possam ser tomadas em casos individuais, para fazer com que os responsáveis por esses desvios assumam essa responsabilidade, para obter o devido ressarcimento ou para tomar medidas para prevenir – ou mitigar – a ocorrência dessas violações.

Neste sentido a Controladoria-Geral do Estado do Amapá - CGE foi estruturada de acordo com as recomendações estatuídas pelo INTOSAI, no qual devem estar presentes no Órgão Central do Sistema de Controle Interno as funções de Controladoria, Auditoria, Corregedoria e Ouvidoria. Corroborando com esta assertiva, o estudo realizado pelo Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. <sup>2</sup>Faccioni sobre a atuação e importância do controle interno no Brasil, propõe um mutirão nacional pelo fortalecimento do controle interno:

O Controle Interno se implanta não contra, mas a favor do bom desempenho do Administrador. O objetivo de sua implantação não é o de controlar o Administrador, mas de controlar para ele, ordenador e responsável pelo controle de toda a Administração. O Controle Interno é também premissa necessária a um eficiente controle externo. Integrados e bem articulados, controle interno e externo promovem a realização do bem

---

<sup>2</sup>FACCIONI, Victor José. A Visão dos Tribunais de Contas em Relação ao Controle Interno. Aracajú, SE, 03 de abril de 2008.

público, otimizam resultados máximos com o mínimo de recursos e evitam desvios e desperdícios. A interação de ambas formas o Sistema de Controle que tem como seus fins: assegurar a eficácia, eficiência e economicidade na aplicação dos recursos públicos; evitar desvios, perdas e desperdícios; garantir o cumprimento de normas técnicas, administrativas e legais; identificar erros, fraudes e seus agentes; preservar a integridade patrimonial do erário e propiciar informações para tomada de decisões pelo gestor. Poderíamos elencar uma infinidade de situações em que tanto na órbita privada quanto na pública, a má aplicação de recursos, o desperdício e a corrupção, se revelam como resultado da ausência e/ou fragilidade dos controles existentes, e neles, com ênfase, destaca-se o Controle Interno. (FACCIONI, 2008, p.56)

Diante deste cenário, e mediante as Diretrizes do INTOSAI, os órgãos de Controle Interno criaram em 2007 o <sup>3</sup>Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal – CONACI, composto pelas entidades superiores de controle interno dos estados e municípios.

No ano de 2010 o CONACI aprovou as Diretrizes para o controle interno no setor público, cujo objetivo foi de padronizar e nortear a ação dos órgãos de Controle Interno no país, passando a serem um referencial teórico para todos os Sistemas de Controle Interno (SCI) no Brasil, no que diz respeito à condução de suas estratégias, quais seja a Integração e planejamento estratégico, padronização de procedimentos, recursos humanos e infraestrutura.

E mais adiante, o CONACI começou a agir de forma a organizar o controle interno, conceituando o Sistema de Controle Interno como um conjunto de órgãos, funções e atividades, articulado por um órgão central de coordenação, orientados para o desempenho das atribuições de controle interno indicados na Constituição e normatizadas em cada Poder e esfera de governo.

Entretanto, o processo de implantação e modernização do Sistema de Controle Interno, tem se mostrado difícil, sobretudo quando há um aspecto fundamental em qualquer organização, os recursos financeiros não estão ao alcance destas entidades, pois os orçamentos destinados aos órgãos de controle poderiam ser maiores do que o praticado atualmente.

Desta forma, o Poder Executivo procura alinhar a criação da CGE com as diretrizes emanadas pelo INTOSAI, de acordo com as Diretrizes para o controle interno publicado pelo CONACI.

---

<sup>3</sup>O Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios das Capitais – CONACI foi criado no VII Encontro do Fórum Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal, realizado em Brasília-DF, no dia 06 de julho de 2007.

Diante desta nova realidade a pesquisa traz a historicidade de criação da Controladoria-Geral do Estado iniciado na década de 1950 com a construção do prédio usado como laboratório central de saúde e posteriormente ocupado pela antiga Auditoria-Geral do Estado. Atualmente a Controladoria-Estado está situada em um prédio alugado no centro da cidade de Macapá.

Com a criação da CGE e a introdução de mais três macrofunções, há a preocupação de descrever a finalidade de cada uma, pois apesar de estarem integradas num mesmo órgão, elas têm objetivos distintos. Assim ao analisarmos o arcabouço regulatório percebe-se a atuação de cada uma e sua importância para o sistema de controle interno do Governo do Estado do Amapá. Entretanto, a pesquisa tem como foco principal a atuação da macrofunção Auditoria no período de 2013 a 2017.

Conseqüentemente há um aumento considerável de recursos humanos para exercer as atividades finalísticas da CGE, pois o corpo de servidores que atuavam na antiga Auditoria-Geral do Estado não era suficiente para atender as novas demandas. Desta forma, procedera-se um comparativo de recursos humanos disponíveis na Coordenadoria de Auditoria com as outras macrofunções e também os setores que desenvolvem atividades administrativas na CGE.

Ao abordar a transformação deste importante órgão de controle estadual, faz-se necessário descrever e analisar dois planos plurianuais, o primeiro (2012/2015) e o segundo (2016/2019), ainda em vigor. O primeiro previu a transformação da Auditoria em Controladoria e o segundo trouxe uma nova dinâmica de atuação do órgão.

Diante desta mudança, há um capítulo exclusivo que trata da macrofunção auditoria, pois tanto na Controladoria, quanto na antiga Auditoria ambas executaram na medida de suas normas internas. Até 2013, esta função era denominada de Departamento de Auditoria e posteriormente, foi chamada de Coordenadoria de Auditoria. De qualquer maneira ambas têm a mesma função, o que muda são as formas de atuação. A primeira tem um fundamento na área das Ciências Contábeis e a segunda perpassa por diversas áreas do conhecimento.

Isto se torna evidente quando se percebe que o grupo que compõe o quadro de auditores constata-se que, do total de servidores que exercem esta função na Coordenadoria de Auditoria, somente dois não são contadores, um é administrador e o outro é economista.

O interesse em pesquisar a atuação da CGE deve-se ao fato de exercer deste o ano de 2000 a função de auditor. São mais de 18 anos de experiência na atividade de controle interno governamental, e neste tempo não foi realizada nenhuma pesquisa para aclarar as atividades da macrofunção auditoria.

Ao propor a pesquisa da Controladoria-Geral do Estado, parto da premissa de que nem todas as unidades superiores de controle interno conseguem fazer a gestão das 04 (quatro) macrofunções de forma a impactar as ações das unidades jurisdicionadas, no que se refere ao controle da qualidade dos gastos públicos. Por isso, este projeto se propõe a clarear a atuação das 04 (quatro) macrofunções, em especial a macrofunção Auditoria Governamental de maneira qualitativa e quantitativa na gestão pública do Governo do Estado do Amapá nos anos de 2013 a 2017.

Com a implantação da CGE o Poder Executivo Estadual dispôs de uma ferramenta estruturada sob pilares de normas internacionais de controle interno. Entretanto, não há indicadores para quantificar e qualificar os impactos de atuação da macrofunção auditoria governamental sobre as unidades jurisdicionadas. Desta forma, a relação qualitativa dos gastos públicos carece de estudos para avaliar a atuação da CGE nas políticas públicas executadas pelo Governo do Estado.

Desta forma, como pesquisador e também como servidor de carreira da Controladoria-Geral do Estado, o objeto de pesquisa servirá de referencial para a tomada de decisão de controle qualitativo de gastos públicos em virtude da ausência de conhecimento devidamente fundamentado em métodos científicos voltados para responder adequadamente as questões norteadoras.

Notadamente, como agente atuante na área de auditoria governamental há mais de 15 (quinze) anos e diante da transformação da Auditoria Geral do Estado em Controladoria-Geral do Estado, não há estudos metodológicos e avaliativos em relação às atividades do Órgão Central de Controle Interno, mais especificamente na macrofunção Auditoria.

Destarte, a atuação da Controladoria-Geral do Estado, como Órgão Central de Controle Interno, tem no seu arcabouço os instrumentos necessários para atuar de maneira ativa na fiscalização, controle e ainda, a possibilidade de atuar nos processos de avaliação das políticas públicas do Governo do Estado do Amapá. E com a implantação da CGE o Poder Executivo Estadual dispôs de uma unidade estruturada sob pilares de normas internacionais de controle interno, cuja pesquisa

será capaz de clarear a atuação das quatro macrofunções, em especial a macrofunção Auditoria Governamental de maneira qualitativa e quantitativa na gestão pública do Governo do Estado do Amapá nos anos de 2013 a 2017, identificar os possíveis indicadores para quantificar e qualificar os impactos de atuação da macrofunção auditoria governamental sobre as unidades jurisdicionadas, e proceder as análises de atuação da CGE nas políticas públicas executadas pelo Poder Executivo Estadual.

Neste contexto foi idealizada esta pesquisa com o objetivo geral de elucidar a política de Auditoria Governamental do Governo do Estado do Amapá no período de 2013 a 2017, e como objetivos específicos a) descrever o processo de implantação, desenvolvimento das atividades, bem como o arcabouço regulatório, a infraestrutura e gestão de pessoas realizadas pela Controladoria-Geral do Estado do Amapá no período de 2013 a 2017; b) identificar e analisar os resultados obtidos pela Controladoria-Geral do Estado do Amapá após sua implantação compreendendo os anos de 2013 e 2017, em especial a macrofunção Auditoria; e c) identificar as percepções dos *stakeholders* envolvidos na implantação e execução das ações da Controladoria-Geral do Estado do Amapá. A partir destes objetivos será possível responder questões norteadoras desta pesquisa como: o processo de implantação e desenvolvimento das atividades realizadas pela Controladoria-Geral do Estado do Amapá entre os anos de 2013 e 2017? Quais os resultados têm sido obtidos pela Controladoria-Geral do Estado do Amapá após sua implantação, compreendendo os anos de 2013 e 2017, em especial a macrofunção Auditoria? E qual a percepção dos *stakeholders* envolvidos na implantação e execução das ações da Controladoria-Geral do Estado do Amapá compreendido entre os anos de 2013 a 2017, com ênfase na macrofunção Auditoria?

A pesquisa é inquietante pelo fato de o pesquisador ter nascido em uma pequena vila de operários encravada no meio da floresta amazônica. Por este motivo a escolha do título demonstra a percepção de um caboclo amazônico, nascido no meio da selva nos remete a vasta imensidão da maior floresta tropical do mundo ladeada pelo rio Amazonas cujo afluente (rio Amapari) se estende pela<sup>4</sup> vila de Serra do Navio onde conheceu a luz.

---

<sup>4</sup> O nome “Serra” é devido à existência de várias montanhas existentes naquela região e o nome “navio” é segundo alguns moradores, o rio que passa em frente à cidade, se observa de cima (vista aérea), possui o formato de um navio. Da junção das duas palavras “Serra do Navio” deu origem ao

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

O capítulo versará sobre os conceitos elementares que nortearam a pesquisa, cuja compreensão é indispensável para compreender os termos utilizados dentro de um contexto que versa sobre a ação governamental de implantação de uma Controladoria abarcando os temas de Políticas Públicas, Gestão Pública, Controle Interno público e privado, Controladoria no controle interno e privado e as macrofunções de Ouvidoria, Corregedoria, ações estratégicas e em especial a macrofunção da Auditoria.

### 2.1 Planejamento e políticas públicas: aspectos conceituais

Dias e Matos (2012, p.1) aduz que os termos Políticas Públicas e Política estão relacionados com o poder social. Para compreender, inicialmente, este poder social a literatura inglesa faz distinção entre os termos *politics* e *policies*.

A distinção entre os termos acima mencionados está claramente descrita por Dias e Matos (2012, p.2), inferindo que a luta pelo poder nas mais diversas organizações seja pública ou privada constituem o cerne do termo *politics* que pode ser obtido através da construção de carreira política partidária ou mesmo empresarial neste caso o ser busca para si certo grau de influência nas organizações em que se relaciona, ao passo que o termo *policies* (no singular *policy*) pode ser compreendido como uma ação do governo através de agentes públicos nomeados para exercer atividade de responsabilidade do Estado nos campos da: saúde, educação, lazer, habitação etc., ou seja, são ações que interferem no ambiente social e político da sociedade.

Entretanto, procede ao que aferem Dias e Matos (2012, p. 2) na Língua Portuguesa adota-se somente o termo *policy* (em vez dos dois termos ingleses) quando se refere as “políticas públicas”, o que conceitualmente pode-se definir como o conjunto de atividades que dizem respeito à ação do governo.

Para melhor compreender as políticas públicas Dias e Matos (2012, p.2) esclarece que o termo política é derivado de *polis(polikós)* cuja definição clássica foi

---

nome do município de “Serra do Navio”, cuja fundação ocorreu em 1º de maio de 1992 por ato do Governador Aníbal Barcellos. MORAES, Paulo Dias. História e Geografia do Amapá. Macapá-AP; JM Editora, 2008.

herdada dos antigos gregos no século 4 a.C., ou seja, é o conjunto de atividades que tem como referência o Estado, são as ações desenvolvidas pelo Poder Público para satisfazer uma necessidade coletiva, seja na área da saúde, educação, habitação e àquelas de responsabilidade do Governo ou do Estado.

Neste sentido, pode-se aferir que definir políticas públicas não é tarefa simples, pois envolve diferentes dimensões entre as quais a social e cultural. Secchi (2015, p. 2 *apud* LIMA; D'ASCENZI, 2018, p. 37) é sucinto ao definir Política Pública, diz ele “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema prático”, neste caso ele não faz distinção entre o Estado e Governo, público e privado, ele enfatiza o aspecto prático de resolutividade coletivos em sociedade, ou seja, resolver uma situação vivenciada em sociedade.

Em conformidade com Secchi que aborda a praticidade, Dias e Matos (2012, p. 10), de modo científico, esclarece que as Políticas Públicas estão inseridas na área da Ciência Política, que aos poucos foram tomando forma e status científico nos meados do século XX, sobretudo com a publicação de dois livros ícones para entronizar as Políticas Públicas como área específica de estudo, O Processo Governamental de David B. Truman e As Ciências Políticas de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell.

Da mesma forma Souza (2006, p. 26 *apud* LIMA; D'ASCENZI, 2018, p. 37) entende que Política Pública é o “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/analisar essa ação”. Esse olhar de Souza tem a primazia de colocar as Políticas Públicas no âmbito dos planos governamentais, sobretudo quando o foco é derivado da ação política de governo, tendo como característica fundamental a ação limitada no tempo político do agente.

Tomando como base essa premissa para compreender melhor as políticas públicas, é imperioso entender a noção de, ou mesmo o conceito de público. Dias e Matos (2012, p. 11), nos diz que as Políticas Públicas “são aquelas que estão em oposição a outras que envolvem a ideia de ‘privado’. O público compreende aquele domínio da atividade humana que é considerado necessário para a intervenção governamental”.

De modo bem elucidativo Dias e Matos (2012, p. 14), comentam que o termo público não deve ser considerado exclusivo ao Estado “como muitos pensam, mas, sim, à coisa pública, ou seja, pertencente ou destinado ao povo, sob a égide de uma mesma lei e o apoio de uma comunidade de interesses”. Desta forma, as ações

decorrentes das políticas públicas têm, em muitos casos, a participação de ente privados no processo decisório e de execução, cujas ações devem ser controladas e fiscalizadas pela sociedade.

Neste sentido Max (1969, *apud* WEFFORT, 1991, p. 259) afirma que: “essa contradição entre o interesse particular e o interesse coletivo que leva este último a assumir, na qualidade de *Estado*, uma forma independente, separada dos interesses reais do indivíduo e do conjunto (da sociedade)”, ou seja, o coletivo deve se sobrepôr ao individualismo.

Da mesma forma Amabile (2012, p. 390) discorre que as Políticas Públicas atendem aos interesses da sociedade por ter uma visão de coletividade e que as decisões de defini-las, no sentido pragmático, uma vez decorrem de um processo complexo composto de variáveis que impactam no modo de vida de todos.

No mesmo sentido Dias e Matos (2012, p. 12), definem Políticas Públicas como: “ações empreendidas ou não pelos governos que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, tendo por objetivo das condições para que todos possam atingir uma melhoria na qualidade de vida compatível com a dignidade humana”.

Para Dias e Matos (2012) é salutar para melhor compreender políticas públicas, as mesmas estão presentes nas mais diversas áreas como: saúde, educação, moradia, assistência social. Neste caso, estas áreas estão estruturadas dentro das políticas sociais; da mesma forma temos as políticas econômicas (cambial, fiscal etc.), políticas administrativas (descentralização, transparência etc.) e até mesmo políticas setoriais específicas (meio ambiente, cultural, direitos humanos) entre outros.

De modo claro e objetivo as Políticas Públicas, em linhas gerais, são executadas por governos legalmente eleitos em um processo eleitoral, o que lhes dá legitimidade para agir de acordo com sua proposta de governo. Neste caso, as propostas são delineadas em um instrumento estratégico denominado Plano Plurianual, ou simplesmente chamado de PPA, cuja temporalidade é de 04 (quatro) anos.

Ademais o PPA não é discricionário, o governante é obrigado por lei a usar este instrumento de planejamento. De acordo com Castro (2012, p. 380) o Plano Plurianual é de iniciativa do poder executivo e está estatuído no “artigo 165,

da Constituição da República, e que de forma regionalizada, delinea objetivos e metas para a despesa de capital e de programas de duração continuada”.

De fato, a Constituição de 1988 introduziu o planejamento ao sistema orçamentário e financeiro, a partir de três instrumentos de planejamento, de responsabilidade do Poder Executivo, quais sejam: o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Assim, para Misoczky e Guedes (2011, p. 141) o PPA, a LDO e a LOA são instrumentos de planejamento que se articulam com a formulação e execução dos orçamentos e, também, com os procedimentos de controle social, ou seja, “a LDO e a LOA têm que estar alinhadas aos dispositivos enunciados no PPA”.

De modo concreto Misoczky e Guedes (2011, p. 138-140) asseveram que as políticas públicas são executadas através de planejamento público, cujo instrumento de médio prazo é o Plano Plurianual, que tem por finalidade definir um projeto de investimento e desenvolvimento mais equilibrado para a sociedade. Entretanto, tais prioridades podem ter como elementos norteadores questões estratégicas que versem sobre as políticas industrial e comercial vigentes, as políticas de inclusão social capazes de gerar mais empregos e, também, as questões de infraestrutura econômica, social e ambiental ausentes nas políticas públicas governamentais.

A Carta Magna de 1988 determina que o Estado é o agente regulador e normativo da economia com as funções de planejamento, este fundamental na área governamental e sinalizadora para o setor privado e, também, estabelecerá as bases do equilíbrio regional incorporando os planos nacionais e regionais de desenvolvimentos (MISOCZKY; GUEDES, 2011, p. 138)

## 2.2 Administração Pública e Sistema de Controle Interno

Conceituar Administração Pública não é tarefa simples. Carvalho Filho (2010, p. 12 *apud* BORTOLETO; LÉPORE, 2016, p. 505) assevera que “Há um consenso entre os autores no sentido de que a expressão ‘Administração Pública é de certo modo duvidosa, exprimindo mais de um sentido”

Deste modo, Carvalho Filho (2016, p. 505) aduz que o termo Administração Pública “**em sentido objetivo** traduz a ideia de atividade, tarefa, ação ou função de atendimento ao interesse coletivo; já em **sentido subjetivo**, indica o

universo de órgãos e pessoas que desempenham função pública” e conclui afirmando que Administração Pública pode ser conceituada como “o **conjunto de pessoas e órgãos** que desempenham uma **função de atendimento ao interesse público**, ou seja, que estão a **serviço da coletividade**”.

Conforme Gasparini (2015) trata-se da própria gestão dos interesses públicos executada pelo Estado, seja através de serviços públicos, seja por sua organização interna, ou ainda pela intervenção no campo privado, algumas vezes até de forma restritiva (Poder Policial). Seja qual for a hipótese, a conclusão que se tira é que a administração da coisa pública tem como destinatária última dessa gestão, a própria sociedade, ainda que a atividade beneficie, de forma imediata, o Estado. Isso porque, não se pode conceber o destino da função pública que não seja voltado aos indivíduos. Com vistas a sua proteção, segurança e bem-estar. Essa é sua definição em Sentido Objetivo.

Outra forma de conceituar a Administração Pública é em Sentido Subjetivo, onde se toma aqui o sujeito da função administrativa, ou seja, quem a exerce de fato. No primeiro caso temos a Administração Direta, responsável pelo desempenho das atividades administrativas de forma centralizada. No segundo se forma a Administração Indireta, exercendo as entidades integrantes a função administrativa de descentralizar, ou seja, afastar para outras localidades. (CARVALHO FILHO, 2012)

Neste sentido, Meirelles (1994), argumenta:

O estudo da Administração Pública em geral, compreendendo a sua estrutura e suas atividades, deve partir do conceito de Estado, sobre o qual repousa toda concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos administrados (MEIRELLES, 1994, p.55).

Desse modo, todos os órgãos e agentes que em qualquer dos poderes (Executivo, Legislativo ou Judiciário) estejam exercendo função administrativa, serão integrantes da Administração Pública.

Meireles (2012) conceitua a administração pública sob três aspectos diferentes: o formal, sendo ele o conjunto de órgãos instituídos para a efetividade dos objetivos do Governo; o material, que é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; o operacional, que seria o próprio desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou os que ele assume para beneficiar a coletividade. Ressaltando o autor que em suma a administração

nada mais é do que: “todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas” (MEIRELLES, 2012, p. 65).

Dessa forma, a administração pública criada abstratamente pela Constituição e pelas leis, atua por intermédio de suas entidades, dos seus órgãos e de seus agentes, sendo estas últimas pessoas físicas investidas nos cargos ou nas funções públicas.

Partindo desse pressuposto, entende-se então por agente público, toda e qualquer pessoa física que de forma definitiva ou transitória são encarregadas do exercício de alguma função ligada ao Estado e também as pessoas jurídicas da Administração Indireta. Existem quatro categorias de agentes públicos, de acordo com a Constituição de 1988, com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 18/98. Em termos gerais estes são: agentes políticos, servidores públicos, militares; e particulares em colaboração com o poder público. (MELO, 2013)

Com isso, destaca-se que todo o agente público é vinculado ao Estado através de um ato ou procedimento legal que é denominado investidura, a qual pode variar na forma e nos efeitos, de acordo com a natureza do cargo, do emprego, da função ou do mandato que se atribuiu ao agente. (MEIRELLES, 2013)

Assim sendo, pode-se constatar que cada agente é de certa forma investido de uma parcela de poder público indispensável para a execução de suas atribuições. Com isso, entende-se que o agente público no desempenho de suas funções devidamente estabelecidas, deve atuar na administração pública dentro das atribuições que lhe são conferidas e nos parâmetros da legalidade, pois quando o mesmo ultrapassa esses limites, acaba cometendo um ilícito administrativo ou até mesmo um ilícito criminal, dependendo do caso.

Ressalta-se também que toda a administração pública e seus agentes são orientados pelos denominados princípios administrativos, sendo esses, postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública, norteando assim, a conduta do Estado quando no exercício de atividades Administrativas. Cretella Júnior (2012) observa que não se pode encontrar qualquer instituto do Direito Administrativo que não seja informado pelos respectivos princípios.

Neste conceito, Bonavides (2010) enfatiza:

As normas jurídicas admitem classificação em duas categorias básicas: Os princípios e as regras. As regras são operadas de modo disjuntivo, vale dizer, o conflito é dirimido no plano da validade: Aplicáveis ambas a uma mesma situação, uma delas apenas a regulará (BONAVIDES, 2010, p.256-265).

Frente a essa assertiva ressalta-se que, contudo, a Constituição vigente, ao contrário das anteriores, dedicou um capítulo à Administração Pública (Capítulo VII do Título III) e, no art. 37, deixou expresso os princípios a serem observados por todas as pessoas administrativas de qualquer dos entes federativos. Convencionou-se denominá-los de princípios expressos exatamente pela menção constitucional, são esses: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração Pública e fundamenta-se no artigo 5º, inciso II da Constituição Federal de 1988, que diz “art. 5º II – Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude da lei”. Ou seja, significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita. (SAYAGUES LASO, 2002, p. 383, apud CARVALHO FILHO, 2012).

Assim, percebe-se que é este princípio que indica que o administrador público em sua atividade funcional estará ligado obrigatoriamente às determinações legais e as exigências voltadas ao bem comum, caso se desvincule de tal ação, o mesmo estará permitindo que sobre si recaia responsabilidades disciplinar, civil e criminal de acordo com cada caso.

Nesse contexto, já há uma conscientização maior a respeito de tal princípio, vemos que na teoria do Estado moderno, há duas funções básicas: a de criar a lei (Legislação) e a de executar a lei (administração e jurisdição). Ambas estão ligadas, onde a administração implica o exercício da primeira, onde só se pode exercer a atividade administrativa diante dos critérios já estabelecidos pela atividade legiferante. (MELO, 2013).

Diante disto, é que se comprova que administrar é função subjacente a de legislar. O princípio da legalidade denota exatamente essa relação: só é legítima a atividade do administrador público se estiver condizente com o disposto na lei. (CARVALHO FILHO, 2012).

O princípio da moralidade estabelece que o administrador público não escuse suas normas éticas que devem estar presentes em sua conduta. Assim,

necessita não só verificar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também diferenciar o que é honesto do que é desonesto.

Diante disto, acrescentamos que tal forma de procedimento deve existir não somente nas relações entre a Administração e os administradores em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre Administração e os agentes públicos que a compõem.

A Constituição referiu-se expressamente ao princípio da moralidade no art. 37, caput. Embora o conteúdo da moralidade seja diverso do da legalidade, o fato é que aquele está normalmente associado a este.

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Diante disto, nota-se que a moralidade está ligada a uma boa conduta o que torna o agente público um “bom administrador”, que visa a moral comum, sabendo distinguir o lícito do ilícito para que se combatam atos ofensivos a tal princípio, devendo prevalecer os valores morais que devem inspirar uma sociedade justa e equilibrada.

Desse modo, entende-se que o agente administrativo é um ser humano dotado da capacidade de atuar que deve, necessariamente, diferenciar o bem do mal, o honesto do desonesto. E quando agir, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim sendo, não terá que decidir apenas entre o que é legal ou ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto.

Dentro dos princípios citados pela Constituição, temos ainda o da publicidade, que mostra que os atos administrativos devem ser divulgados de forma ampla e precisa entre os administrados.

O princípio da publicidade pode ser concretizado por alguns instrumentos jurídicos específicos, citando-se entre eles, segundo Carvalho Filho (2012 p. 41):

1. O direito de petição, pelo qual os indivíduos podem dirigir-se aos órgãos administrativos para formular qualquer tipo de postulação (art.5º, XXXIV, “a”, CF);
2. As certidões, que, expedidas por tais órgãos, registram a verdade de fatos administrativos, cuja publicidade permite aos administrados a defesa de seus direitos ou o esclarecimento de certas situações (art. 5º, XXXI5, “b”, CF);

3. A ação administrativa *ex officio* de divulgação de informações de interesse público (BRASIL, 2011).

Dessa forma, entende-se que a publicidade abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos, como também de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes.

Assim, essa publicidade atinge os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Todos esses são papéis ou documentos públicos que podem ser examinados na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais. (MEIRELLES, 1998).

A EC nº 19/1998, que elevou ao plano Constitucional as regras relativas ao projeto de reforma do Estado, acrescentou ao caput do art. 37, outro princípio: o da eficiência. Para Seresuela (2008) não é um conceito jurídico, mas econômico. Entende-se que este não qualifica normas, mas sim qualifica atividades. Numa ideia muito geral, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importa em relação ao grau de utilidade alcançado.

De acordo com Marinela (2015):

O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional (MARINELA, 2015, p.41).

Frente a essa assertiva, o princípio visa mais à frente uma maior oportunidade para os indivíduos exercerem sua real cidadania contra tantas falhas e omissões do Estado. Vale ressaltar, que a eficiência não se confunde com a eficácia e nem com a efetividade.

A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, a conduta dos agentes. A eficiência guarda estreita aproximação com moralidade social.

De forma não adversa, mas explorando o tema no que se refere aos tipos de administração pública pelos quais o aparelho do Estado se assentou ao longo

dos tempos Chiavenato (2012, p. 106), afirma que há três formas de Administração Pública que se sucedem no tempo: a Administração Pública Patrimonialista; a Administração Pública Burocrática e a Administração Pública Gerencial.

O contraste entre os tipos de administração pública reside no fato de que na Patrimonialista a figura do Soberano se confunde com o Poder do Estado, pois conforme Carranza (2014, p. 346), a Administração Pública Patrimonialista “é considerada uma privatização (rente-seeking) do Estado para o príncipe e seus nobres”.

De acordo com Chiavenato (2012, p.107), na administração pública burocrática, surge na metade do século XIX, em plena época do Estado Liberal, ocasião em que há o rompimento com o modelo (Patrimonialista) havendo a separação entre o Estado e a sociedade cível/mercado. De acordo com Carranza (2014, p. 348) o surgimento da Administração Pública Burocrática surge para combater o nepotismo e a corrupção, presentes na Administração Pública Patrimonialista, pois estes dois fatores eram obstáculos ao capitalismo e o desenvolvimento dos mercados idealizados por Weber.

Entretanto, Chiavenato (2012, p. 107), aduz que a Administração Pública Burocrática tinha como função principal e limitante administrar a justiça, manter a ordem, garantir os contratos e a propriedade e combater o nepotismo e a corrupção, e que os serviços oferecidos pelo Estado eram reduzidos.

Em relação à Administração Pública Gerencial surgiu para contrapor, em parte, a Burocrática, pois o aparelho do Estado necessitava de políticas públicas eficientes, e que os serviços oferecidos pelo Estado atendessem qualitativamente as demandas da sociedade e o Estado teria que ter uma cultura gerencial. Neste caso, a influência da administração privada na esfera pública é consequência de mudança do modelo burocrático para o gerencial, pois o Estado está voltado para as ações de interesses públicos que não pode ser confundido com o interesse do próprio Estado. (CHIAVENATO, 2012, p.108-109).

Em relação ao Brasil, sem adentrar muito na historicidade da Administração Pública, Chiavenato (2012, p. 110), esclarece que na década de 1930, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) a implantação do modelo burocrático tentava romper com o modelo patrimonialista. Mas, devido a comportamentos anacrônicos de execução de políticas públicas ainda

vigentes nos moldes patrimonialistas, qual seja o coronelismo, o modelo burocrático implantado tinha como característica o clientelismo e o fisiologismo.

Somente na década de 1960, com a promulgação do Decreto-Lei nº 200/1967, que trata da organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa. Assim, o Estado Brasileiro deu outro passo no sentido de realizar uma mudança na administração pública. Foram introduzidas as figuras do Princípio de Planejamento, da Coordenação, da Descentralização, da Delegação de Competência, do Controle e ainda, adotou medidas reformadoras de descentralizações na gestão de recursos públicos, transferindo às autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mistas responsabilidades funcionais a fim de obter maior operacionalidade na execução de políticas públicas. (CHIAVENATO, 2012, p.111).

Com a inserção do planejamento, estatuídas no Decreto-Lei nº 200/1967, a administração pública passou a utilizar instrumentos gerenciais de ação governamental: a) plano geral de governo; b) os programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; c) o orçamento-programa anual e d) a programação financeira de desembolso. As inserções destes novos instrumentos de planejamento são importantes na medida em que estão plenamente em vigor.

Passados 21 anos após a sanção do Decreto-Lei nº 200/1967, houve outra mudança substancial na Administração Pública. A Constituição Federal de 1988 introduziu outros elementos gerenciais na forma de governar, introduziu as figuras do Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Assim, passou-se a ter na Administração Pública três elementos fundamentais de gerenciamento: a) Plano Plurianual; (PPA); b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e c) Lei Orçamentária Anual (LOA).

Diante das mudanças introduzidas pelo art. 165 da Constituição Federal de 1988, têm-se os instrumentos de planejamento em médio prazo de execução de políticas públicas, o ciclo orçamentário: PPA – LDO – LOA.

De forma vertical os Estados se adequaram ao modelo vigente de administração pública. No caso do Estado do Amapá, o processo decorreu em virtude da transformação de Território Federal para Estado. Então, com a eleição dos primeiros deputados federais, os mesmos foram incumbidos de redigir a primeira Constituição Estadual de modo a reverberar a Carta Magna de 88.

E assim foi feito, e em 20 de dezembro de 1990 foi promulgada a Constituição do Estado do Amapá, que no inciso II do artigo 12 assevera que cabe ao Estado legislar sobre orçamento, diretrizes orçamentárias e o plano plurianual. E ainda, o artigo 174 determina que os orçamentos do Estado do Amapá e dos Municípios obedecerão às disposições da Constituição Federal.

### **2.3 Organização do Sistema de Administração e Controladoria**

Para compreender de forma adequada as funções da Controladoria nas instituições públicas, se faz necessário uma menção sobre a organização do sistema de administração em determinada instituição estatal.

Cada órgão público não funciona isoladamente. Ele é parte em um conjunto de atividades que se tornam vinculadas por meios legais, e especificamente, são determinadas em função da sua administração particular. Fundamentalmente duas formas de recursos podem sustentar as instituições públicas: a centralizada e a descentralizada. Neste sentido, Mosimanne Fisch(1999), dizem:

A aplicação centralizada que compreende a maior parte dos recursos financeiros é realizada por uma instância administrativa à qual todos os departamentos estão submetidos hierarquicamente. Quando a aplicação é descentralizada, ela é realizada por cada departamento, em geral, por uma unidade executora a ela associada. Os recursos, neste caso, financiam a aquisição de materiais e a contratação de serviços realizados diretamente pela empresa, como materiais de consumo, equipamentos de manutenção e funcionamento e pequenos reparos(...) (FISCH, 1999, p.16).

O controle dos recursos financeiros de uma empresa, que prima pela clareza de suas ações, deve contribuir para o fortalecimento da instituição e a mobilidade na alocação de recursos, que simboliza destinar do orçamento, ou seja, o destino dos recursos financeiros a um fim específico. Para definir o foco da gestão empresarial, constitui-se em gerar a transparência de tais recursos de maneira direta, promovendo assim, uma parceria de cooperação entre com os vários departamentos da instituição. (NAKAGAWA, 2012).

Compreende-se o plano de desenvolvimento financeiro da Controladoria, como um processo que é gerencial e necessita de um planejamento estratégico. Para tanto, percebe-se que a liderança é fundamental para a aplicabilidade do modelo de gerenciamento da Controladoria. Assim, a característica participativa de

todo contexto institucional, onde o aprimoramento de tal gestão serve para melhorar a qualidade do processo produtivo oferece maior eficácia e eficiência nos processos desenvolvidos. Algumas etapas são essenciais para as ações da Controladoria que se revele adequadas, são elas: planejar, executar e prestar contas. (CHIAVENATO, 2012).

Quando se trata de administrar todas as necessidades financeiras por meio da Controladoria estas são idealizadas, imaginadas, pensadas, num momento anterior ao da utilização destes recursos. A isto se chama planejamento, e na instituição pública esta etapa deve ser especialmente bem visualizada sob pena de algumas necessidades passarem em branco e dificultarem a realização das atividades por falta de recursos destinados.

A este respeito, Moreira, explica uma distinção interessante:

Podemos perceber a administração dos recursos financeiros de duas maneiras: na primeira, a administração e sua equipe vivem o dia-a-dia da empresa e enfrentam os problemas que surgem com os recursos que conseguem levantar, de maneira emergencial; na segunda, dispõe-se de um conjunto de recursos para fazer frente aos prováveis problemas que surgem no cotidiano. Neste último caso, trabalha-se com propostas antecipadas para a solução de problemas e o encaminhamento prático de metas. (CHIAVENATO, 2012, p. 49).

Na Controladoria, previnem-se as dificuldades através do planejamento. Quando o agente público e sua equipe técnica têm uma visão de futuro a respeito dos problemas possivelmente enfrentados, a solução para os mesmos torna-se mais eficaz e mais ágil, facilitando a execução de outras atividades. Neste processo, a vantagem principal é que a Organização Pública desempenha sua aplicabilidade legal.

É comum ouvir, no seio de muitas instituições públicas, o discurso, no qual prevalecem, comentários do tipo: “o órgão não tem verba”, “os recursos não são o suficiente para suprir as necessidades”, e “os recursos que existem sempre são mal aplicados”. Nesses casos, entende-se que muitos passam por problemas, no entanto, a gestão na Controladoria deve pautar-se em garantir o equilíbrio dos recursos necessários para os esforços participativos. (KANITZ, 1976).

Um aspecto que é relevante de fato é o recurso financeiro, pois, a instituição, necessita deste tanto para a manutenção e ampliação de suas ações. Nesta perspectiva, o planejamento estratégico apresenta-se como o momento no qual a liderança na pessoa do administrador do departamento, assume a

“responsabilidade” pelo direcionamento e a coordenação da utilização legal dos recursos financeiros, abrindo-se assim, para o processo de participação efetiva de todos os segmentos da organização pública na busca de melhoria do processo. (CHIAVENATO, 2012).

Entretanto, nota-se que em muitas instituições públicas, há um acúmulo de funções. Tanto o diretor geral, quanto o responsável pela Controladoria devem reconhecer as dificuldades próprias do ambiente interno. Na gestão do setor de Controladoria o olhar da equipe deve ser focado no estabelecimento de métodos que podem satisfazer as necessidades, sem deixá-la no prejuízo. Com base na ação coletiva Silva (2013), reforça que a descentralização das atividades deve ser algo almejado por todos.

Na atualidade, a situação financeira de muitas instituições públicas é semelhante, devido à fragilidade da economia, sendo que, cada vez mais, os gestores têm buscado o controle das finanças para que não cheguem a uma situação de vulnerabilidade produtiva diante dos desafios gerados pelas demandas burocráticas.

Na verdade, a falta de recursos financeiros necessários para suprir todas as necessidades da instituição, passa pelo trabalho da equipe técnico administrativa em compreender a função e definição orçamentária para a instituição, pois o orçamento ou recursos resulta de um esforço de cooperação entre os que têm responsabilidade no andamento dos aportes financeiros da instituição pública. (CATELLI, 2011).

Destaca-se ainda, no âmbito dessa discussão que de acordo com Perez Junior et. al. (1997), acrescenta que:

O orçamento não se resume, portanto, num simples arrolamento de despesas possíveis. Deve-se, referir-se a um plano educativo em termos de dotações bem calculadas e claramente justificadas. Indicar de modo preciso à natureza dos gastos (PEREZ JUNIOR, 1997, p.193).

A execução do planejamento, ou seja, o pagamento das despesas, aparentemente pode ser visto como algo fácil e de menor importância. Entretanto, ao descumprir qualquer meta estipulada no momento do planejamento, o responsável por determinada instituição pública pode incorrer num erro gravíssimo e pôr em risco todo o prosseguimento de sua gestão.

Enquanto se efetua tal execução um ponto que deve ser levado em consideração é o controle de pagamentos para uma futura prestação de contas. Tal controle será realizado através de documentos fiscais que irão corroborar toda despesa efetuada com sua devida constatação documental. Este controle será de grande valia até mesmo para se conseguir um adequado acerto entre o planejamento e a execução dos recursos financeiros. Essa é uma das funções da Controladoria no contexto da administração pública. (OLIVEIRA, 2012).

Sobre a etapa da prestação de contas Moreira (2009) diz o seguinte:

Prestar contas sugere a publicação de relatórios, respaldados em documentação apropriada, sobre aquilo que foi alcançado com os recursos obtidos, depois de sua aplicação orientada por um plano de trabalho planejado, discutido e aprovado pelos gestores e pela representação da comunidade escolar (MOREIRA, 2009, p.83).

E de maneira mais específica, as Controladorias tem um papel fundamental no processo de prestação de contas. Neste sentido, Silva (2013) assevera:

A Controladoria é a área mais adequada dentro do órgão para analisar o conteúdo das informações da prestação de contas e o relatório da gestão antes do envio aos órgãos de controle externo, bem como informações sobre a estrutura e funcionamento do sistema de controle interno (SILVA, 2013, p.105).

Os profissionais que atuam nas instituições públicas tendem a sentir-se seguros e bem administrados quando a Controladoria exerce seu papel, fortalecendo a crença nos objetivos daquela organização, numa inter-relação positiva e extremamente saudável para a sociedade em geral.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O caminho que o pesquisador percorre é recheado de escolhas, e estas interferem naquilo que ele busca alcançar ao caminhar. Pode-se caminhar pelo senso comum, pela intuição, ao acaso etc., ou planejar o caminho se valendo de métodos a fim de preparar o caminho percorrido, para aqueles que desejam seguir para que possam desfrutar de suas descobertas.

Neste sentido, <sup>5</sup>Oliveira et al (1998, p.17 *apud* Chauí, 1994, p. 354) afirma que “méthodos significa uma investigação que segue um modo racional ou uma maneira planejada e determinada para conhecer alguma coisa; procedimento racional para o conhecimento seguindo um percurso fixado”.

Oliveira et al (1998, p.17 *apud* Chauí, 1994, p. 354) sugere que há caminhos possíveis, mas o pesquisador se utilizar de métodos para definir aquele que melhor se molda a sua pesquisa que nos remete a algumas situações:

Não é sempre, porém, que o pesquisador tem consciência de todos os aspectos que envolvem este seu caminhar; nem sempre por isso deixa de caminhar (...) quer dizer, o método não representa tão-somente um caminho qualquer entre outros, mas um caminho seguro, uma via de acesso que permita interpretar com a maior coerência e correção possíveis as questões sociais propostas num dado estudo, dentro da perspectiva abraçada pelo pesquisador. (OLIVEIRA, et al 1998, p.17 *apud* CHAUÍ, 1994, p. 354)

Em relação às armadilhas e outros perigos, o fenômeno a ser pesquisado, delineado como objeto de estudo, neste caso específico, tem uma relação direta com o pesquisador, ou seja, ambos são partes da pesquisa, coexistindo no mesmo cenário uma relação direta, razão pela qual há um aspecto relevante a ser considerado, pois <sup>6</sup>Oliveira et al (1998, p.17 *apud* Wright Mills, 1982, p. 18) afirma:

A relação entre o tema de pesquisa e a biografia do pesquisador, a importância de coligir anotações em arquivos, cuidados com o levantamento de dados e a produção de novas fontes, a importância de exercitar a imaginação criadora, a atenção com a linguagem, recusando a afetação e o hermetismo, além da reabilitação da pesquisa como prática artesanal construída (...) os pensadores mais admiráveis (...) não separam seu trabalho de suas vidas. Encaram ambos demasiados a sério para permitir tal dissociação, e desejam usar cada uma dessas coisas para o enriquecimento da outra.

---

<sup>5</sup> OLIVEIRA, Paulo de Salles et al (org.). Metodologia das Ciências Humanas: A importância do Método. 2 ed. São Paulo: UNESP/Hucitec, 1998, p. 17

<sup>6</sup>OLIVEIRA, Paulo de Salles et al (org.). Metodologia das Ciências Humanas: A importância do Método. 2 ed. São Paulo: UNESP/Hucitec, 1998, p. 18

Nota-se que a construção do saber científico carece do pesquisador, não obstante ter uma relação com o objeto da pesquisa, uma posição de independência, ou seja, apesar de fazer parte do cenário, é condição *sine qua non* que o pesquisador seja imparcial a fim de mitigar ou mesmo evitar contaminar o objeto pesquisado. Para tanto, deve ter um comportamento assertivo de afastamento durante o processo de construção da pesquisa.

Neste diapasão, recorre-se a <sup>7</sup>Oliveira et al (1998, p. 22 *apud* Wright Mills, 1982, p. 18) para estabelecer de modo categórico que “o método existe para ajudar a construir uma representação adequada das questões estruturadas”.

Assim, a estruturação dos métodos nos remete a outra indagação: quem é o sujeito operacionalizador do método? Ele mesmo responde:

Trata-se de alguém com existência corpórea, versado nas habilidades há pouco enunciadas, desejoso de fazer valer sua formação científica para elaborar um saber que não só fosse capaz de dar explicações convincentes sobre determinadas questões sociais, mas que, sobretudo, pudesse ser aplicado para interferir no rumo das coisas (OLIVEIRA, et al. 1998, p. 22 *apud* WRIGHT MILLS, 1982, p. 18).

Diante do exposto, percebe-se, a despeito do objeto da investigação fazer parte do ambiente de atuação do pesquisador, elas não se confundem. É plausível manter um olhar cientificamente aceitável, quando o pesquisador está inserido nesta realidade. Assim, a presente pesquisa é de natureza descritiva e exploratória.

Em relação ao cenário onde ocorreu a investigação decidiu-se por destacar a Controladoria-Geral do Estado do Amapá, situada a Av. Padre Júlio Maria Lombaerd, 2562 – Bairro Santa Rita. CEP 68900-030, na cidade Macapá, capital do Estado do Amapá. No prédio atual onde funciona a Controladoria Geral do Estado a partir do ano de 2016 e no prédio onde funcionou a antiga Auditoria-Geral do Estado. Está situada na Rua Cândido Mendes, 501, Bairro Central, localizada na Cidade de Macapá/AP

Em relação aos sujeitos da pesquisa foi possível entrar em contato com 27 participantes que se dispuseram a colaborar com a investigação, sendo que 3 participantes são Controladores da instituição e 24 servidores efetivos. Do total de 24 funcionários 3 são Chefes de Departamentos e 2 são responsáveis por núcleos.

Os Controladores são identificados em relação ao período que estiveram à frente da instituição como Auditores, respectivamente, sob os números 40.247

---

<sup>7</sup> Ibidem, p. 22.

(que corresponde ao Biênio 2011 a 2012); 40.233 (que corresponde ao Biênio 2013 a 2014) e 40.279 (que corresponde ao Biênio 2015 a 2017).

Foi realizada aplicação de questionário que teve por finalidade conhecer a percepção dos participantes em relação ao desafio de implantação de política de controle interno no Governo do Estado do Amapá. A receptividade dos sujeitos da pesquisa foi positiva, percebendo-se essa disposição pela forma como se colocaram a disposição para responder os questionários por ocasião da aplicação do instrumento de investigação.

Além da aplicação de questionários, as imagens usadas na pesquisa são de domínio público e de ampla divulgação interna e externa. E ainda, houve consulta aos relatórios de gestão da Controladoria-Geral do Estado no período de 2013 a 2017, bem como os relatórios de auditoria, despachos técnicos, pareceres técnicos e outros documentos disponibilizados por servidores, além dos Diários Oficiais do Estado e notícias veiculadas pela imprensa. Toda a documentação acessada foi autorizada pela Direção Superior do Órgão.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

### 4.1 O Processo de Implantação da Controladoria Governamental como política pública no Governo do Estado do Amapá no período de 2013 a 2017

#### 4.1.1 Arcabouço regulatório

O Decreto-Lei nº 411, de 8 de janeiro de 1969 que dispõe sobre a administração dos Territórios Federais, a organização dos seus Municípios foi o texto base usado pelo Governo Federal, à época, de introduzir o controle interno na estrutura organizacional do antigo Ex-Território Federal do Amapá. Este Decreto-Lei nos remete ao Decreto Normativo nº 001, em 20 de fevereiro de 1973, do então Governador do Ex-Território do Amapá, José Lisboa Freire, criando a CONTERPLAN – Comissão Territorial de Planejamento, que contemplava em sua estrutura um setor de auditoria responsável pela auditoragem e sistema de contas territoriais.

**Figura 1 - Fachada externa do Laboratório de Análises Clínicas em 1950**



Fonte: <https://porta-retrato-ap.blogspot.com>

Registre-se, antes da criação do órgão central de controle interno, na década de 1950 foi construído o prédio (figura 1) para funcionamento do Laboratório de Análises Clínicas do então Território Federal do Amapá, sito à rua Cândido Mendes, 501 – Centro. Posteriormente, foi reformado e em seguida foi cedido, na

década de 1980 para a Auditoria Geral do Estado (figura 2), onde permaneceu até abril de 2016.

Em 04 de julho de 1979, o Presidente da República, General João Figueiredo, através da Lei nº 6.669/79, alterou a estrutura administrativa básica dos territórios, criando, entre outros, a Auditoria, como Órgão de Assistência Direta ao Governador, com status de secretaria. Esta Lei alterou o artigo 21, e seus parágrafos, do Decreto-Lei nº 411, de 8 de janeiro de 1969, que não contemplava a Auditoria como Órgão de assistência direta ao Governador do Território do Amapá

Por meio da Portaria nº 150 de 20 de outubro de 1980, o Ministério do Interior regulamentou a finalidade da Auditoria do Amapá, cuja função era “prestar assessoramento ao Governador, através de auditagens periódicas, com a supervisão, inspeção, orientação e controle da aplicação das normas administrativas, financeiras e contábeis”.

**Figura 2 – Fachada externa do prédio onde funcionou a Auditoria-Geral do Estado**



Fonte: <https://selesnafes.com>. Acesso em 06/08/2019

Em 01 de outubro de 1991, o Decreto nº 0161/91, extinguiu a Auditoria como Órgão, passando, nessa mesma data, através do Decreto nº 0169/91, a ser Departamento de Auditoria subordinado à Secretaria de Estado da Fazenda.

Este fato foi considerado um retrocesso na história da Auditoria do Estado do Amapá, gerando um manifesto dos técnicos que atuavam na área de auditoria

interna, que reportaram ao Governador sua preocupação com a condição e a condução da Auditoria estadual. Tal fato propiciou a assinatura do Decreto Normativo nº 0222, de 06 de novembro de 1991, pelo Governador Aníbal Barcellos, que reconduziu a Auditoria ao status de Secretaria de Governo, como também formalizou o seu estatuto organizacional.

A consolidação da Auditoria Geral do Estado do Amapá (figura 2) situada à Rua Candido Mendes 501 (centro, onde funcionou a AGE até abril de 2016), como Órgão de assessoramento ao governo, deu-se através do Decreto Normativo nº 0294, de 18 de dezembro de 1991, que definiu seu estatuto e missão na área administrativa.

O artigo 18, da Lei 0338, de 16 de abril de 1997, regulamentado pelo Decreto nº 5223, de 29 de outubro de 1997, atualizou a estrutura organizacional e a finalidade da Auditoria Geral do Estado.

Em 08 de abril de 2002, foi sancionada a Lei nº 0661, que criou a gratificação de desempenho de auditoria, numa forma de reconhecer a importância e o trabalho diferenciado prestado pelos auditores que atuam neste Órgão de controle.

**Figura 3 - Fachada atual do prédio da CGE**



Fonte: <https://www.portal.ap.gov.br/img/noticias/c4e9fe531a97e78ab69a1453d1b5ce70.jpg>

Em 17 de outubro de 2013 foi criada a Controladoria-Geral do Estado do Amapá - CGE através da Lei n.º 1774, (anexo 1), pela fusão da Auditoria-Geral do Estado, da Ouvidora-geral do Estado e com a incorporação da Corregedoria

Administrativa da Secretaria de Estado da Administração (figura3) onde funciona atualmente a Controladoria Geral do Estado, sito a Rua Pe. Júlio Maria Lombaerd, 2562 – Bairro Santa Rita, Macapá/AP).

A CGE foi regulamentada pelo Decreto n.º 7549 de 11 de dezembro de 2013, como órgão central estratégico do sistema de controle interno do Poder Executivo Estadual, tendo por finalidade assistir diretamente e imediatamente ao Governador do Estado no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição administrativa, às atividades de Ouvidoria e o incremento da transparência da gestão e exercer outras atribuições na forma do seu regulamento.

A CGE foi criada atendendo ao anseio da equipe técnica da Auditoria-Geral que em entendimentos junto ao Governador Camilo Capiberibe tratou da transformação para Controladoria, pautado na agenda do Conselho Nacional de Controle Interno – CONACI, entidade em que o Amapá é membro fundador, objetivando o fortalecimento da atividade de Controle Interno no Brasil, através da criação de Controladorias integrando as macro funções de auditoria, ouvidoria, corregedoria e controladoria (Prevenção/Ações Estratégicas), pretensão ensejada na proposta de Emenda Constitucional n.º 45/2009 que tramita no Congresso Nacional.

Nos quadros abaixo, há a comparação funcional na estrutura organizacional entre os modelos adotados antes de 2013 e após 2013.

O modelo de criação da CGE tornou o Amapá pioneiro entre os Estados a adotar as macrofunções de controle interno conforme Diretriz Estratégica do CONACI, demonstrando grande avanço normativo às políticas de controle interno do Amapá.

Tomando como base essa premissa vale considerar nesse contexto como se organizou de forma estrutural a direção superior da AGE e CGE, a qual está discriminada no quadro 1.

**Quadro 1– Estrutura organizacional – direção superior da AGE e CGE**

I - DIREÇÃO SUPERIOR	I - DIREÇÃO SUPERIOR
1. Deliberação Singular	1. Deliberação Singular
1.1. Auditor Chefe	1.1. Controladoria-Geral do Estado do Amapá

Fonte: Decreto Estadual n.º 5223/1997 e Decreto Estadual n.º 7549/2013

As mudanças ocorridas com a promulgação da Lei nº 1774/2013, evidencia uma mudança radical no Órgão Central de Controle Interno do Governo do Estado do Amapá.

A estrutura organizacional de deliberação superior nos dois modelos tem como principal mudança à criação do cargo de Controlador-adjunto no organograma da CGE, ao passo que na AGE havia somente a figura do Auditor Chefe.

A figura do Controlador Adjunto tem como principais tarefas auxiliar o Controlador-Geral nas atividades de Auditoria, Corregedoria, Ouvidoria e Ações Estratégicas da CGE e, também, auxiliar o Controlador-Geral nas articulações interinstitucional e com a sociedade civil.

Com a inserção das macrofunções (Corregedoria, Ouvidoria e Ações Estratégicas) além da Auditoria foi um avanço qualitativo para as atividades da CGE, que entre outras finalidades, concedeu mais liberdade de ação ao Controlador-Geral de atuar de acordo com o rol de responsabilidade que o cargo requer, sobretudo em exercer a representação política e institucional da Controladoria-Geral, promovendo contatos e relações com autoridades e organizações de diferentes níveis governamentais e não governamentais.

#### **Quadro 2 – Estrutura organizacional – unidades de assessoramento da AGE e CGE**

<b>II - UNIDADES DE ASSESSORAMENTO</b>	<b>II - UNIDADES DE ASSESSORAMENTO</b>
2. Gabinete	2. Gabinete
3. Assessoria Técnica	3. Assessoria Jurídica
4. Comissão Permanente de Licitação	4. Assessoria de Desenvolvimento Institucional
5. Núcleo Setorial de Planejamento	5. Comissão Permanente de Licitação
5.1. Unidade de Contratos e Convênios	
5.2. Unidade de Informática	

Fonte: Decreto Estadual n.º 5223/1997 e Decreto Estadual n.º 7549/2013

As unidades de assessoramento (quadro 2) que compõem a estrutura organizacional da administração direta e indireta são padronizadas e normatizadas por lei específica que alcança, em regra geral, a administração direta e indireta do Poder Executivo Estadual.

De forma velada as unidades de assessoramento da Auditoria Geral do Estado e demais unidades do Governo do Estado foram definida na Lei nº 0338/1997 e a nova roupagem dada a Controladoria-Geral do Estado em 2013 foi

normatizada pela Lei nº 1774/2013, e esta está em consonância com a Lei nº 0811/2004 que organizou as unidades de assessoramento da administração direta e indireta do executivo estadual.

Destarte, as atribuições das unidades de assessoramento da Controladoria-Geral do Estado não apresentam mudanças significativas em relação às unidades de assessoramento da Auditoria-Geral do Estado.

**Quadro 3 – Estrutura organizacional – unidades de execução programática e instrumental da AGE e CGE**

<b>III - UNIDADES DE EXECUÇÃO PROGRAMÁTICA</b>	<b>III - UNIDADES DE EXECUÇÃO PROGRAMÁTICA</b>
<b>6. Departamento de Auditoria</b>	<b>6. Coordenadoria de Auditoria</b>
6.1. Divisão de Auditoria Contábil	6.1. Núcleo de Auditorias de Áreas Específicas
6.2. Divisão de Auditoria Operacional	6.2. Núcleo de Auditoria Especial
6.3. Divisão de Auditoria Administrativa	6.3. Núcleo de Gestão de Controle Interno
6.4. Divisão de Auditoria Especial	6.4. Núcleo de Prestação e Tomada de Contas Especial
<b>7. Divisão de Apoio Administrativo</b>	<b>7. Corregedoria</b>
	7.1. Núcleo de Atendimento e Gestão Processual
	7.2. Núcleo de Correição Administrativa Disciplinar
	<b>8. Ouvidoria</b>
	8.1. Núcleo de Gestão de Redes de Ouvidoria
	8.2. Núcleo de Atendimento ao Cidadão
	<b>9. Coordenadoria de Ações Estratégicas</b>
	9.1. Núcleo de Desenvolvimento de Tecnologias Investigativas
	9.2. Núcleo de Combate à Corrupção
	<b>IV - UNIDADES DE EXECUÇÃO INSTRUMENTAL</b>
	10. Coordenadoria Administrativo-Financeira
	10.1. Núcleo de Administração

Fonte: Decreto Estadual n.º 5223/1997 e Decreto Estadual n.º 7549/2013

O quadro 3 é significativo, pois demonstra a diferença principal ocorrida com a transformação da Auditoria-Geral do Estado em Controladoria-Geral do Estado. Enquanto que a Auditoria-Geral do Estado havia somente a macrofunção auditoria, na Controladoria-Geral do Estado foi incluída no organograma, além da macrofunção auditoria, mais três macrofunções: Corregedoria, Ouvidoria e Ações Estratégicas.

Esta inclusão se mostra inovadora para a realidade do Sistema de Controle Interno Estaduais apresentar estruturas diferenciadas sem nenhum mecanismo indutor em relação à inclusão das quatro macrofunções.

De acordo com o estudo realizado pelo CONACI no período de 2012/2013 em relação às entidades que realizam as quatro macrofunções (Auditoria, Corregedoria, Ouvidoria e Ações Estratégicas) apresentou o seguinte diagnóstico:

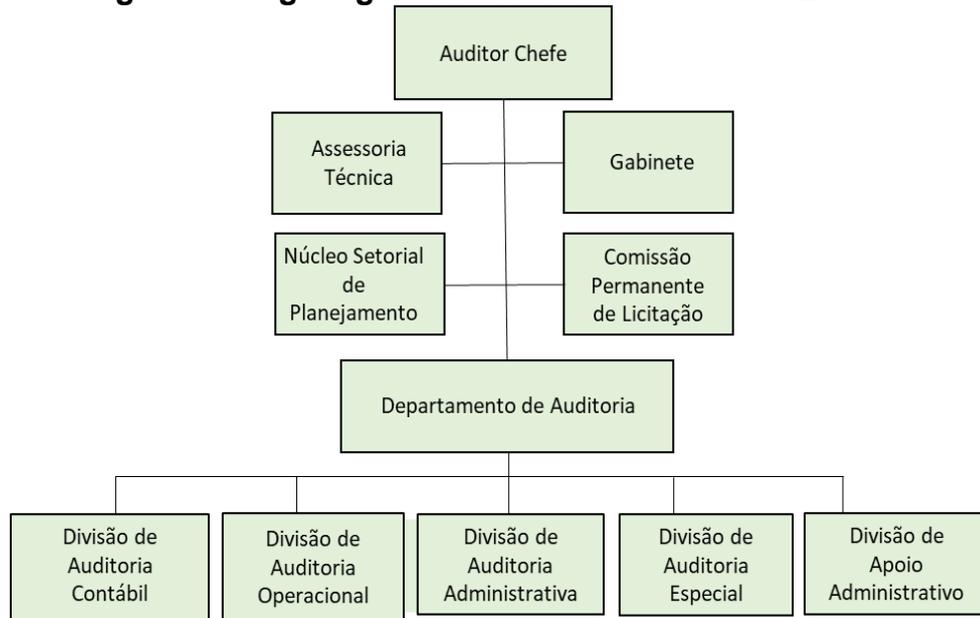
- a) em relação à macrofunção Ouvidoria somente nove dos vinte e seis órgãos pesquisados as ouvidorias estavam formalmente organizadas;
- b) em relação à macrofunção Corregedoria somente seis Estados admitiram atuar na área de Corregedoria a macrofunção estava formalmente organizada;
- c) em relação à macrofunção Ações Estratégicas vinte e seis de trinta e dois órgãos pesquisados atuavam de maneira formal nesta macrofunção;
- d) em relação à macrofunção Auditoria somente o Estado do Paraná não admitiu atuar formalmente na área de Auditoria, porém executava atividades relacionadas a esta macrofunção.

Com a criação da Controladoria-Geral do Estado do Amapá em 2013 e de acordo com os dados apresentados pela pesquisa do CONACI em todo o território nacional, o Amapá foi pioneiro em integrar em um órgão de controle central estadual abrangendo as quatro macrofunções na estrutura do Órgão Central de Controle Interno, ou seja, a Controladoria-Geral do Estado do Amapá foi o primeiro a ter em seu organograma as quatro macrofunções: Auditoria, Ouvidoria, Corregedoria e Ações Estratégicas.

A importância de congregar as quatro macrofunções se solidifica sob a ótica da Proposta de Emenda Constitucional nº 045/2009 que classifica como essencial ao funcionamento da administração pública as macrofunções de Auditoria, Corregedoria, Ouvidoria e Ações Estratégicas estejam integradas e tornando-as obrigatórias a estruturação e as atividades estejam presente no Sistema de Controle Interno, ou seja, que as quatro macrofunções sejam alocadas no Órgão Central de Controle Interno, e em se tratando do Estado do Amapá este Órgão é a Controladoria-Geral do Estado criada em outubro de 2013.

De modo a propiciar um panorama mais detalhado as figuras 4 e 5 clareiam a diferença de organograma entre a Auditoria-Geral do Estado e a Controladoria-Geral do Estado.

**Figura 4 - Organograma da Auditoria Geral do Estado**

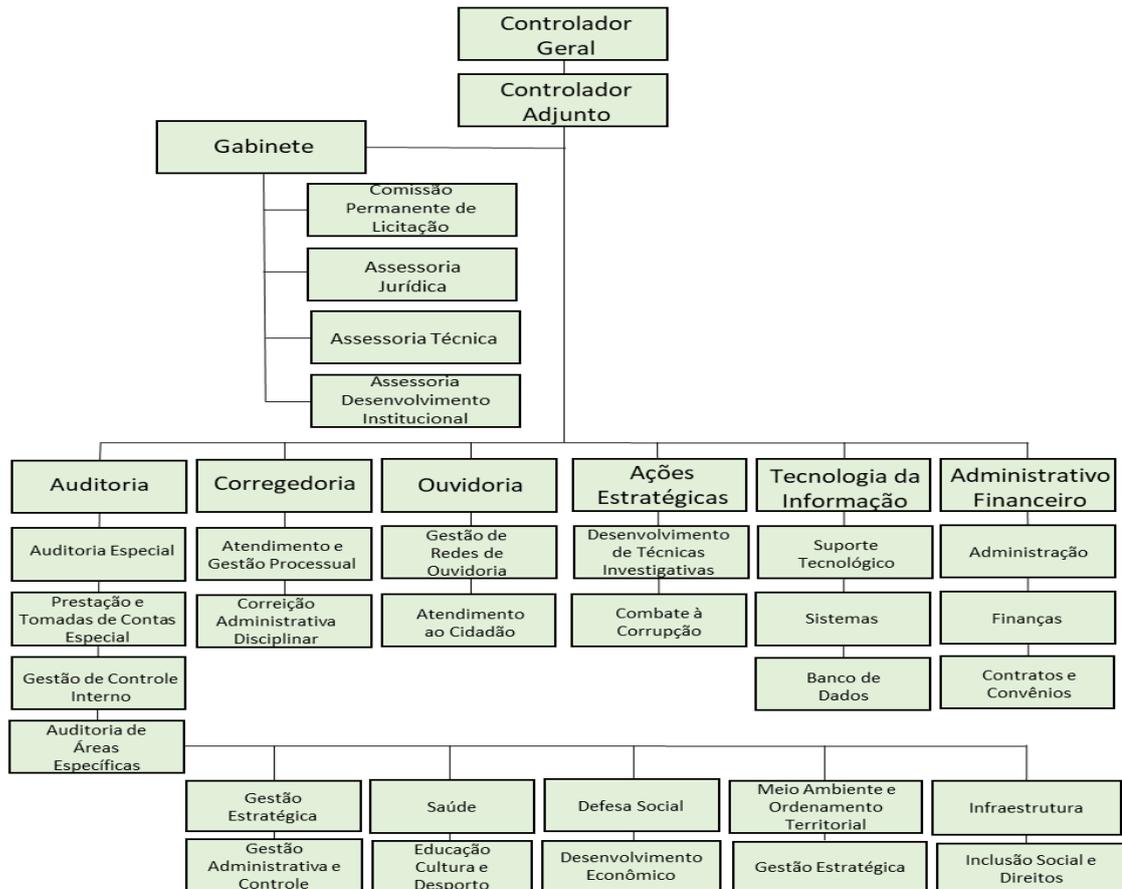


Fonte: Decreto Estadual n.º 5223/1997

A organização estrutural da Auditoria-Geral do Estado (figura 4) teve como alicerce a finalidade de auditoria aplicada ao setor público, no caso concreto optou-se pelas modalidades de auditoria administrativa, operacional, contábil e especial.

Assim, a Coordenação de Auditoria foi dividida em quatro tipologias: Auditoria Contábil, cuja finalidade era acompanhar os fatos e atos das demonstrações contábeis e financeiras das unidades jurisdicionadas, bem como verificar a exatidão dos custos de serviços e materiais; Auditoria Administrativa tinha como finalidade fiscalizar o cumprimento das normas legais administrativas, a legalidade e legitimidade dos atos praticados pelos entes do Poder Executivo Estadual, além de examinar a eficiência dos controles existentes dos materiais; Auditoria Especial fiscalizar o repasse de recursos voluntários às entidades do terceiro setor e quando for o caso fazer a Tomada de Contas Especial, e também, emitir o Certificado de Adimplência as pessoas físicas e jurídicas interessadas em receber recursos financeiros do Poder Executivo Estadual; e Auditoria Operacional que visava examinar as ações desenvolvidas pelos Órgãos da Administração Direta e Indireta quanto as suas finalidades.

**Figura 5 - Organograma da Controladoria Geral do Estado**



Fonte: Decreto Estadual n.º 7549/2013

Deste modo, as competências das Divisões do Departamento de Auditoria se confundiam com os tipos ou finalidades de auditoria que engessava e limitava as ações de fiscalização de auditoria que não estavam abrangidas neste modelo, como por exemplo, realizar o acompanhamento da gestão mediante o monitoramento da execução orçamentária e financeira dos recursos públicos da Administração Direta e Indireta.

De qualquer forma, a figura 4 demonstra oficialmente o organograma da AGE e percebe-se que o modelo decorre das normas estatuídas na Lei Federal 4320/64 e Constituição do Estado do Amapá, categorizados em divisões contábil, operacional administrativo e especial.

Com a Transformação da Auditoria-Geral em Controladoria-Geral do Estado percebe-se que a estrutura da CGE requer uma nova abordagem quanto à finalidade do Órgão Central do sistema de controle interno do Poder Executivo Estadual, pois foram incluídas outras duas coordenadorias (Tecnologia da Informação e Administrativo Financeiro) além das quatro macrofunções.

Enquanto que na Auditoria-Geral o gerenciamento administrativo era de competência da Divisão de Apoio Administrativo, na nova entidade o gerenciamento administrativo foi elevado à categoria de Coordenação no mesmo status das quatro macrofunções, possibilitando maior autonomia em relação ao antigo Órgão Central de Controle.

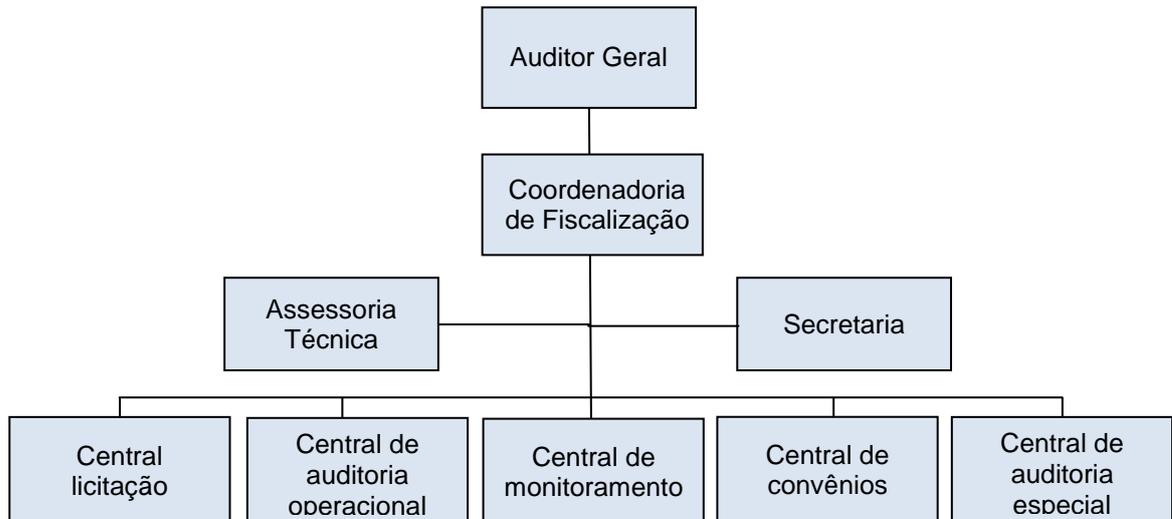
No caso específico da Coordenadoria de Auditoria foram criados cinco núcleos de auditoria: Núcleo de Auditoria Especial; Núcleo de Auditoria de Áreas Específicas, Núcleos de Gestão de Controle Interno e Núcleo de Tomada e Prestação de Contas Especial.

De acordo com o Decreto Estadual nº 7549 de 11 de dezembro de 2013 cabe aos Núcleos: a) de Auditoria de Áreas Específicas: tem como competência realizar auditorias ordinárias e extraordinárias por área de Gestão, onde se localizam as unidades jurisdicionadas de acordo com a classificação adotada no Plano Plurianual do Poder Executivo do Estado; b) de Auditoria Especial: tem como finalidade realizar auditorias nos casos de denúncia por má aplicação dos recursos públicos; c) de Auditoria Gestão e Controle Interno: neste caso a Controladoria almeja descentralizar as ações de fiscalização de auditoria criando ou fortalecendo as unidades jurisdicionadas como uma unidade de Controle Interno e ainda, proceder ao acompanhamento e fiscalização da gestão dos gestores da Administração Direta e Indireta em virtude da obrigatoriedade de entregar ao Tribunal de Contas do Estado o Relatório de Gestão; e d) de Prestação e Tomada de Contas Especial: tem como foco a emissão de declaração de adimplência a entidades físicas ou jurídicas interessadas em receber recursos financeiros mediante a celebração de convênios, nos mesmos moldes da Divisão de Auditoria Especial da antiga Auditoria Geral do Estado.

No modelo estrutural (figura 8) adotado pela CGE, a Lei organizou os núcleos da Coordenadoria de Auditoria, sem referência ao tipo ou finalidade de auditoria, pois as boas práticas de gestão pública não recomendam definir as atribuições dos núcleos ao tipo de auditoria usado nas ações de fiscalização e controle.

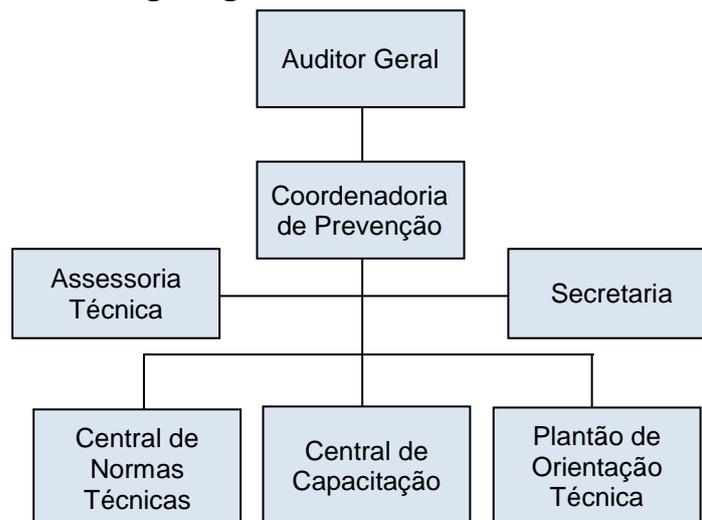
No PPA 2012/2015 consta como ação estratégica de governo a criação da Controladoria Geral do Estado. A criação foi proposta por uma comissão da AGE durante as discussões de grupos de trabalho especialmente criadas para elaborar o PPA.

**Figura 6 - Organograma da Coordenadoria de Fiscalização**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados contidos no plano anual de trabalho da AGE para o ano de 2013.

**Figura 7 - Organograma da Coordenadoria de Auditoria**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados contidos no plano anual de trabalho da AGE para o ano de 2013.

Entretanto, desde 2011 havia uma perspectiva dos servidores lotados na Auditoria-Geral do Estado acrescentar outras atividades daquelas contidas no Decreto nº 5223/1997, razão pela qual o organograma que vigorou de fato (figuras 6 e 7) no Departamento de Auditoria foram: a) Coordenação de Fiscalização: composta por duas unidades de assessoramento e cinco unidades de ação programática - Central de Licitação, Central de Auditoria Operacional, Central de Monitoramento, Central de Convênios e Central de Auditoria Especial; e b) Coordenação de Prevenção: composta por duas unidades de assessoramento e três

unidades de ação programática – Central de Normas Técnicas, Central de Capacitação e o Plantão de Orientação Técnica.

Assim, as ações finalísticas da Auditoria-Geral do Estado do Amapá não refletiram o organograma normativo da AGE de acordo com o Decreto nº 5223/1997.

Esta mudança foi à quebra ou a interrupção do modelo de atuação que vigorava no Departamento de Auditoria desde a sua criação, e foi bem recebida pelos servidores daquela casa, haja vista que houve a preocupação de esclarecer juntos a estes servidores a importância de rever a forma de atuação da AGE, pois o modelo adotado não atendia mais o amplo fluxo de demanda que chegava ao Departamento de Auditoria. Porém, um detalhe ajudou a compreender a nova realidade de controle dos gastos públicos: em 2009 foi sancionada uma nova lei de cargos e salários para o grupo gestão (Lei Estadual nº 1.296/2009). Esta lei estabeleceu a nova designação dos servidores lotados na AGE, os contadores e os técnicos em contabilidade, administradores e economistas foram convidados a fazer opção por uma nova nomenclatura, assim, surgiu os Analistas de Controle Interno (AFC) abrangendo estes profissionais em uma única categoria.

#### 4.1.2 Gestão de recursos humanos

No início do ano de 2013 havia nos quadros do Governo do Amapá (quadro 1) 29.402 (vinte e nove mil e quatrocentos e dois servidores). Destes 63 (sessenta e três) compunham o quadro de servidores da Auditoria-Geral do Estado, o que equivale menos de um décimo do efetivo estadual.

De maneira similar, o orçamento da Auditoria para o exercício de 2013 foi menor que um décimo do orçamento dos órgãos que compunham a Administração Pública Estadual.

Este era o cenário de atuação da Auditoria-Geral do Estado para o ano de 2013 concernentes a mão de obra e orçamentária para atuar como órgão fiscalizador através da sua única macrofunção, qual seja, Auditoria Governamental.

**Quadro 4 – Servidores do Poder Executivo por Órgão – mês de referência janeiro de 2013**

(continua)

n	Órgão	Sigla	Qtde	Valor Bruto folpa
1	Ag. de Defesa InspeçãoAgropecuária	DIAGRO	115	398.375,51
2	Agência de Desenvolvimento Do Amapá	ADAP	72	191.627,22
3	Agência de Fomento do Amapá	AFAP	16	23.137,00
4	Auditoria Geral do Estado	AUDI	63	541.260,70
5	Corpo de Bombeiros Militar	CBM	841	4.199.289,56
6	Defensoria Pública do Estado	DEFENAP	140	641.923,04
7	Departamento de Polícia Técnica Científica	POLITEC	331	2.468.319,90
8	Departamento Estadual de Trânsito	DETRAN	169	328.271,30
9	Escola de Adm. Pública do Amapá	EAP	57	123.222,78
10	Fundação da Criançae do Adolescente	FCRIA	236	667.117,73
11	Fundação Tumucumaque	FUMAQUE	12	30.602,06
12	Gabinete Civil do Governador	GABI	177	356.034,32
13	Instituto de AdministraçãoPenitenciária	IAPEN	736	2.561.112,59
14	Instituto de Desen. Rural do Amapá	RURAP	193	595.970,49
15	Instituto de Hemoterapia e Hematologia	HEMOAP	144	483.467,25
16	Instituto de Meio Ambientee Ord. Territorial	IMAP	134	467.793,17
17	Instituto de Pesca do Amapá	PESCAP	77	199.273,22
18	Instituto de Peso e Medidas doAmapá	IPEM	51	157.914,90
19	Instituto de Pesquisa do Amapá	IEPA	209	355.385,72
20	Instituto Estadual de Floresta do Amapá	IEFAP	84	283.736,58
21	Junta Comercial do Estado do Amapá	JUCAP	23	37.805,78
22	Laboratório Central do Estado	LACEN	152	546.205,36
23	Ouvidoria Geral do Estado	OGEAP	22	63.814,05
24	Pensão Civil	PENSAO CIVIL	44	63.134,34
25	Pessoal Inativo	INATIVOS	8	42.552,22
26	Polícia Militar do Estado	PMAP	3.340	13.192.128,88
27	Processamento de Dados doAmapá	PRODAP	92	336.774,62
28	Procuradoria do Consumidor	PROCOM	35	53.293,83
29	Procuradoria Geral do Estado	PROG	102	790.230,56
30	Rádio Difusora de Macapá	RDM	48	81.068,24
31	Representação Gea Brasília	REPBSB	21	81.363,86
32	Sec. Extraor. de PolíticaAfrodescendentes	SEPAFRO	20	41.410,11
33	Sec.Extraor de Política para a Juventude	SEPJUV	21	51.277,25
34	Sec.Extraor de Política para Mulheres	SEPMUL	23	52.966,93
35	Sec.Extraor. dos Povos Indígenas	SEPIND	11	24.422,35
36	Sec. de Est. da Infraestrutura	SEINF	184	653.991,98
37	Sec. Est. da Justiça e Segurança Pública	SEJUSP	1.546	7.294.803,50
38	Sec. de Est. do Meio-Ambiente	SEMA	129	393.789,00
39	Sec. de Est. do Planejamento Or. e Tesouro	SEPLAN	177	806.156,47
40	Sec. de Est. do Trabalhoe Empreend.	SETE	183	530.490,66
41	Secret. de Est. do Desporto e Lazer	SEDEL	59	108.800,15
42	Secret. Ind. Com. e Mineração	SEICOM	60	127.758,64

**Quadro 4 – Servidores do Poder Executivo por Órgão – mês de referência janeiro de 2013**

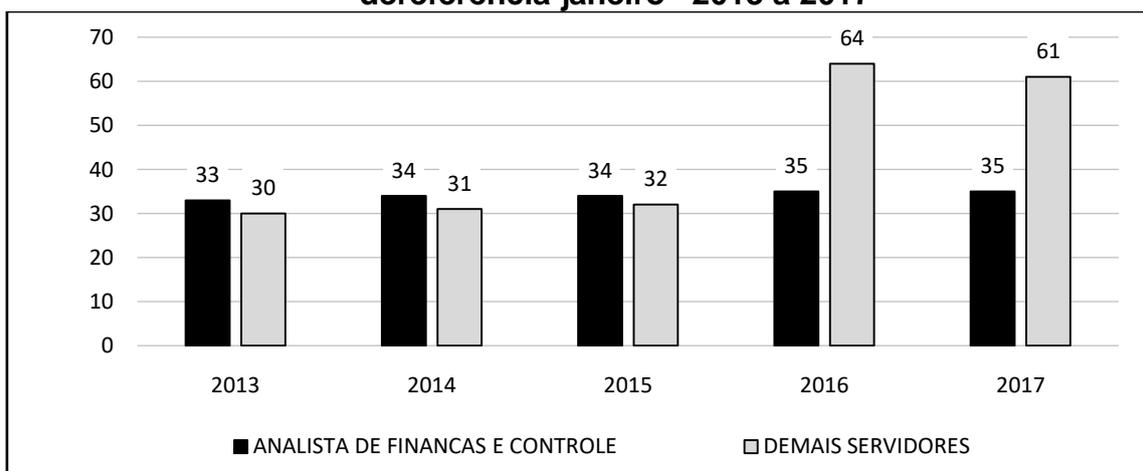
(conclusão)

n	Órgão	Sigla	Qtde	Valor Bruto folpa
43	Secretaria da Receita Estadual	SERES	302	3.443.925,92
44	Secretaria de Desenvolvimento Rural	SEAF	158	490.713,34
45	Secretaria de Estado Tecnologia	SETEC	55	247.912,20
46	Secretaria de Est. Cultura do Amapá	SECULT	167	298.032,73
47	Secretaria de Est. da Administração	SEAD	344	909.506,43
48	Secretaria de Est. da Educação	SEED	11.613	43.287.831,41
49	Secretaria de Estado da Comunicação	SECOM	88	212.896,90
50	Secretaria de Estado da Saúde	SESA	5.461	22.175.231,84
51	Secretaria de Estado do Turismo	SETUR	32	92.964,99
52	Secretaria Est. Inclusão e Mob. Social	SIMS	314	961.202,51
53	Secretaria Estadual de Transporte	SETRAP	128	420.250,96
54	Siac - Super Fácil	SIAC	568	930.154,18
55	Vice-Governadoriadeo Estado	VICEGOV	15	50.802,57
Total			29.402	R\$113.969.499,80

Fonte: Portal da Transparência do Governo do Estado do Amapá. Disponível em: <http://www.transparencia.ap.gov.br/>. Acesso em 30/06/2019

Com relação ao quantitativo de pessoal lotado no Departamento de Auditoria em 2013 e na Coordenadoria de Auditoria em 2017 (Gráfico 1), constata-se uma variação mínima, apesar do aumento de servidores das outras áreas saltar de 30 para 61 de 2013 para 2017.

**Gráfico 1 - Recursos Humanos da Controladoria Geral do Estado – mês de referência janeiro –2013 a 2017**

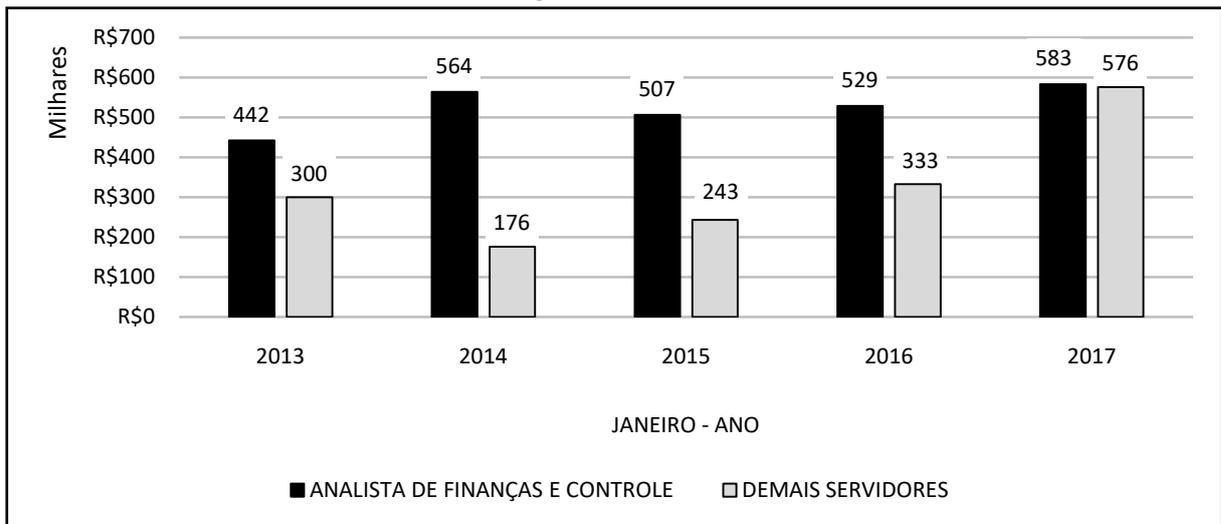


Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Portal de Transparência do Governo do Estado do Amapá. Disponível em <http://www.transparencia.ap.gov.br/>. Acesso em 30/06/2019

Até o ano de 2015 houve uma paridade entre os servidores lotados na COAUDI em relação aos demais servidores. Em 2016 o número de servidores

lotados nas outras coordenações praticamente dobrou. Em pesquisa realizada no portal da transparência mantida pelo Governo do Estado Amapá no ano de 2016, o aumento foi em decorrência da ocupação dos cargos comissionados criados após a transformação da Auditoria-Geral em Controladoria, pois até o ano de 2015 não havia sido ocupada.

**Gráfico 2 - Remuneração Bruta da Controladoria Geral do Estado – mês de referência janeiro – 2013 a 2017**



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Portal de Transparência do Governo do Estado do Amapá. Disponível em <http://www.transparencia.ap.gov.br/>. Acesso em 30/06/2019

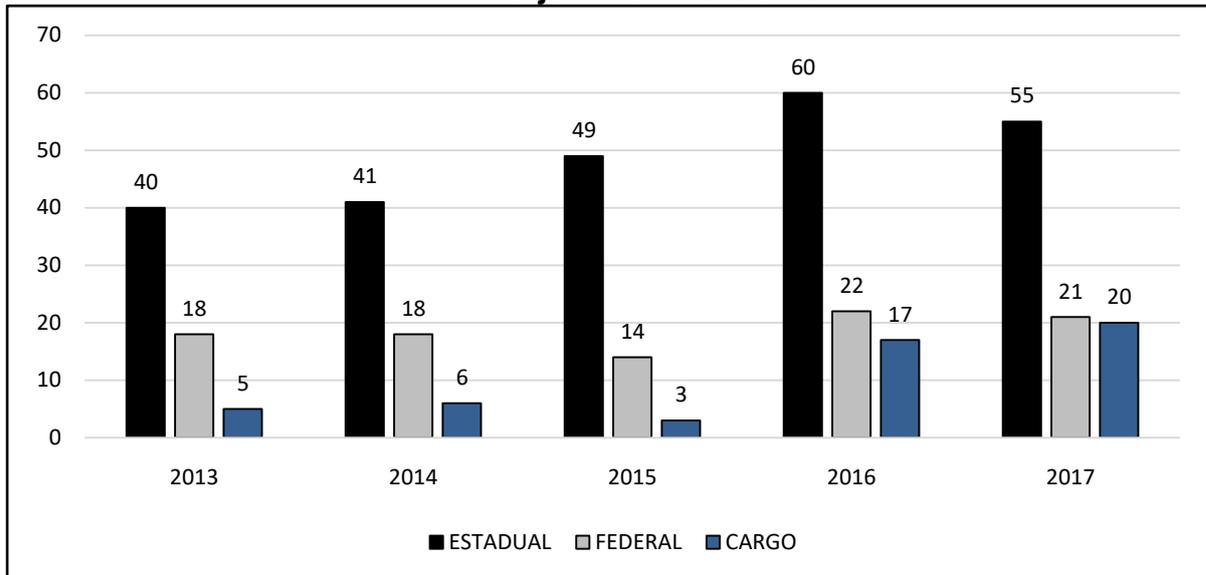
A folha de pagamento bruta dos servidores lotados na CGE (gráfico 2) foi de R\$ 742.000,00 (setecentos e quarenta e dois mil) no mês de janeiro de 2013 para R\$ 1.159.000,00 (um milhão e cento e cinquenta e nove mil) no mês de janeiro de 2017 um aumento de 57% (cinquenta e sete pontos percentuais). Este aumento foi em decorrência de remuneração dos servidores que não atuavam na macrofunção auditoria.

O valor bruto pago aos auditores lotados na COAUDI no início do ano de 2013 comparado com o mês de janeiro de 2017 se deve ao aumento de dois auditores para compor o quadro na Coordenadoria de Auditoria.

Entretanto, nos anos seguintes a criação da CGE a variação na remuneração bruta paga aos servidores lotados na Coordenadoria de Auditoria foi em decorrência de um pequeno acréscimo na remuneração concedido de maneira geral pelo Governo do Estado do Amapá aos servidores estaduais.

Em que pese a transformação da Auditoria-Geral do Estado em Controladoria-Geral, o mesmo não acontece nas categorias que compõe (gráfico 3) o quadro de servidores.

**Gráfico 3- Recursos Humanos da Controladoria Geral do Estado – mês de referência janeiro – 2013 a 2017**



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Portal de Transparência do Governo do Estado do Amapá. Disponível em <http://www.transparencia.ap.gov.br/>. Acesso em 30/06/2019

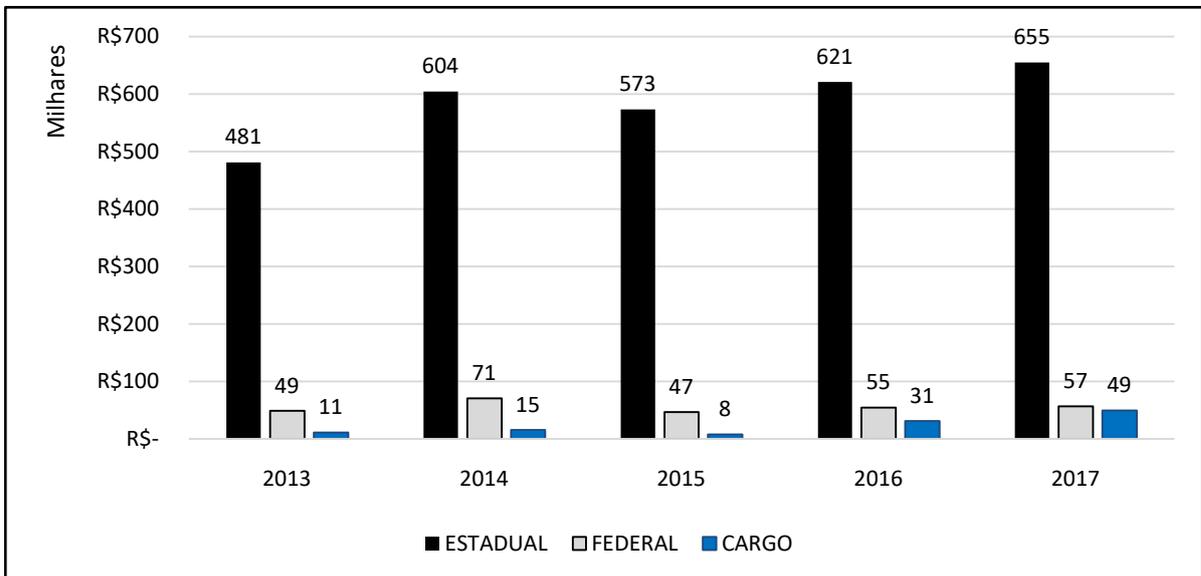
De 2013 a 2017 (gráfico 3) o quadro de pessoal da CGE era composto de servidores estaduais, federais e cargos comissionados. Neste período o quantitativo de servidores comissionados aumentou de 05 (cinco) para 20 (vinte) um aumento de 300% (trezentos pontos percentuais).

Foi constatado que as diferenças decorreram da ausência do plano de cargos e salários do órgão. Atualmente, os servidores estão incluídos no grupo gestão governamental, juntamente com todos os servidores da área meio, do Governo do Estado.

Neste caso, é imprescindível que haja uma política pública de recursos humanos para os servidores da Controladoria-Geral do Estado com a finalidade de equilibrar os recursos humanos com os recursos destinados à folha de pagamento deste importante órgão de controle interno do Poder Executivo Estadual.

Esta discrepância na remuneração (gráfico 4) varia num percentual acima de 4.000% (quatro mil pontos percentuais) entre o valor bruto pago aos servidores ocupantes somente de cargos em comissão com os servidores efetivos estaduais.

**Gráfico 4 - Remuneração Bruta da Controladoria Geral do Estado dos servidores estaduais, federais e comissionada- mês de referência janeiro – 2013 a 2017**



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Portal de Transparência do Governo do Estado do Amapá. Disponível em <http://www.transparencia.ap.gov.br/>. Acesso em 30/06/2019

Em relação aos servidores federais, o salário basedestes, foram pagos pelo Governo Federal. Entretanto, por exercerem atividade de auditoria, na CGE, foram agraciados com uma gratificação temporária de auditoria no mesmo valor destinado aos servidores estaduais.

A gratificação paga aos servidores estaduais e federais – Gratificação de Desempenho de Atividade de Auditoria-GDAA foi instituída pela Lei Estadual nº 0661 de 08 de abril de 2002 com o propósito de complementar a baixa remuneração paga aos contadores que exerciam a função de auditoria.

Inicialmente a GDAA foi atribuída um percentual de 150% (cento e cinquenta pontos percentuais) sobre o vencimento básico da categoria. Posteriormente, foi alterado pela Lei Estadual nº 2241 de 25 de outubro de 2017 que alterou o percentual para 103,5% (cento e três vírgula cinco pontos percentuais) para compensar a redução da GDAA. Esta redução foi compensada com a incorporação ao vencimento básico dos servidores o percentual de 40% (quarenta pontos percentuais).

A inclusão deste percentual foi em decorrência de uma lei sancionada pelo governador do Estado que havia instituído uma gratificação de 40% (quarenta pontos percentuais) a todos os servidores de nível superior do grupo gestão, no qual

os auditores estavam inclusos. Posteriormente, esta gratificação foi retirada, sendo compensada pela incorporação do percentual de 40% retirada da GDAA.

## **4.2 O Sistema de Controle Interno como Política Pública do Poder Executivo do Estado do Amapá – 2013 a 2017**

### 4.2.1 O Sistema de Controle Interno

#### **4.2.1.1 Controladoria Geral do Estado do Amapá**

Diante da transformação da Auditoria Geral em Controladoria Geral do Estado em outubro 2013, no ano seguinte iniciou um trabalho mais robusto de dotar a CGE dentro das melhores práticas de gestão. Inicialmente, houve a necessidade de realizar o planejamento estratégico da CGE, para tanto, foi formulado ao gabinete do controlador a proposta intitulada CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ – Diretrizes para elaboração do planejamento estratégico da CGE/AP para contratar a Escola de Administração Pública do Amapá – EAP para realizar este trabalho.

O objetivo de planejar as ações da CGE decorre das novas práticas de gestão pública que se impõem intrinsecamente ao modelo adotado. Para tanto, a contratação de uma consultoria externa que atenda às necessidades do órgão é fundamental quando se quer alcançar os resultados esperados da nova unidade criada por lei, a fim de subsidiar o processo de estruturação da CGE/AP.

A justificativa para contratação da EAP se dá em função da expertise do corpo técnico de realizar programas, projetos e ações focados à modernização dos métodos operacionais e processos administrativos do Estado, à pesquisa e implementação de novas tecnologias, à Formação e Desenvolvimento de Gestores, e à Especialização de servidores das diversas áreas de atuação.

Todo esse conjunto de ações faz da Escola de Administração Pública do Amapá o órgão de referência na Gestão Estadual como catalisador, incentivando e buscando a integração dos órgãos componentes do Governo do Estado e inovador quando identifica a necessidade de elaboração, planeja e implementa projetos e ações que visam desenvolver e valorizar as competências técnicas, humanas e

habilidades artísticas, culturais, de criação poética e musical dos servidores públicos do Estado.

Assim, a equipe da CGE ao propor a elaboração do planejamento estratégico da CGE recomendou que o mesmo fosse realizado em cinco etapas: a) entrada e contrato; b) coleta de dados e diagnósticos; c) feedback e decisão de agir; d) engajamento e implementação; e e) extensão, reciclagem ou término/desvinculação.

Em 2015, com a mudança de governo a CGE retomou o trabalho de planejamento estratégico.

No dia 21 de maio de 2015, às 09h00min teve início a 1ª reunião extraordinária do Grupo de Trabalho Estratégico da CGE, sob a coordenação da Sra. Maria do Socorro Xavier de Menezes com a participação dos servidores Márcia de Fátima Castro (Corregedora-Chefe), Marli Pereira da Silva (Ouvidora-Chefe), Ivaldo Fernandes Borges de Souza (Coordenador de Auditoria), Wellington de Araújo Ferreira (Coordenador de TI), Carlos Alberto Nery Matias (Controlador Adjunto), Marivalda Maciel Simões (Contadora), Edivaldo Pereira da Trindade (Coordenador Administrativo) e os Analistas de Finanças e Controle Arionildo Barbosa Corrêa, José Maurício Coutinho Vianna, Edilson Pereira Nogueira, Emílio Sérgio Oliveira dos Santos e Guaracy Campos Farias.

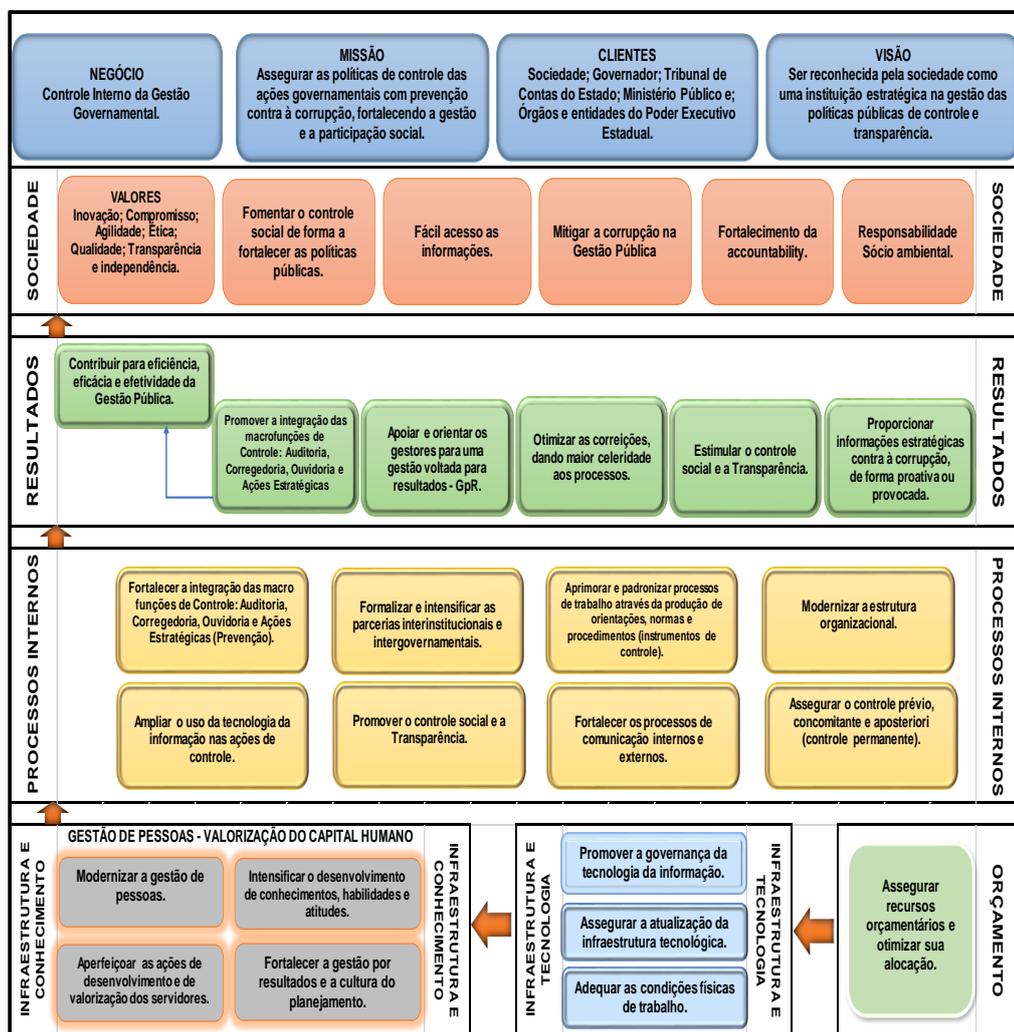
**Figura 8 – Fases do PE da CGE/2015**

FASES	DISCRIMINAÇÃO
I	Preparação do Processo: sensibilização. Decisão e compromisso da CGE/AP. Stakeholders definidos. Grupo de Trabalho formulado. Calendário de processo.
II	Construção da Identidade da CGE/AP: Quem somos? Nossa história? Valores e Missão (razão de ser da Instituição).
III	Análise e Diagnóstico: O que fazemos? Como fazemos? Como somos? Como se caracteriza o nosso Órgão? Onde estamos? Nossa história? Nossos programas? Nossa Organização? Nossos servidores?
IV	DECISÃO: Para onde queremos ir? O que podemos fazer para conseguir? Prioridades estratégicas? Linhas e objetivos estratégicos? Resultados esperados? Formulação de Planos, Ações, Objetivos, Metas, valores? Redação e Aprovação Estratégico.
V	IMPLEMENTAÇÃO e SEGUIMENTO: Planos operacionais e implantação do Planejamento Estratégico. Desenho e implementação do Plano de Comunicação e socialização do Plano Estratégico. Desenho e Implementação do Plano de seguimento e avaliação do Plano Estratégico.

Fonte: Controladoria Geral do Estado do Amapá–Planejamento Estratégico GTE/CGE

O Grupo de Trabalho Estratégico (GTE) reconheceu a importância do PE para as atividades finalísticas da CGE, pois para crescer e prosperar, num mundo em constante mudança, é preciso evoluir continuamente e investir em padronizações de procedimentos e conscientizar todos os servidores de sua importância e dos controles internos. Assim, conhecendo os objetivos, os riscos e os controles, é possível obter um funcionamento harmônico e produtivo, mediante a elaboração de um roteiro (figura 08).

**Figura 09 - Mapa Estratégico da Controladoria Geral do Estado – 2015**



Fonte: Controladoria Geral do Estado do Amapá – Planejamento Estratégico GTE/CGE

Assim, o Grupo de Trabalho Estratégico – GTE, apresentou o Planejamento Estratégico da Controladoria Geral do Estado do Amapá – CGE/AP, como um instrumento norteador das ações de controle interno, incluindo o Mapa Estratégico da CGE (figura 09).

Conforme o manual de planejamento estratégico da CGE, o Mapa Estratégico retrata o cenário da CGE/AP, onde representa a missão, a visão, os valores, os objetivos estratégicos e a estratégia, em um conjunto abrangente de objetivos direcionados ao comportamento e ao desempenho institucional, ou seja, é uma representação visual da história da estratégia, que evidencia os desafios que a CGE/AP terá que superar para concretizar sua missão e visão de futuro.

O mapa é estruturado por meio de objetivos estratégicos distribuídos nas perspectivas do negócio, interligados por relações de causa-efeito.

O conjunto de relações de causa e efeito apresentados no mapa estratégico comunica que, a partir da Perspectiva Orçamento, de forma participativa, a execução orçamentária deverá melhorar continuamente, a Administração implementará política de Gestão de Pessoas, com ênfase na melhoria da Cultura Organizacional e da intensificação do uso da Tecnologia da Informação e da Comunicação.

Dessa forma, os processos internos, serão continuamente melhorados em relação aos seus procedimentos de trabalho, buscando sempre garantir, a qualidade, funcionalidade e segurança da estrutura física, aperfeiçoando a melhoria do relacionamento institucional interno e externo, bem como adequando a estrutura organizacional à estratégia, no qual foram estruturadas em perspectiva sociedade, perspectiva resultado, perspectiva processos internos, perspectiva infraestrutura, aprendizado e conhecimento e perspectiva orçamento.

A tradução da estratégia por meio deste Mapa Estratégico proporciona vários benefícios, ou seja, cria um referencial de fácil compreensão para os servidores, permite a comunicação de forma transparente a todos os níveis da CGE/AP, difunde o foco e a estratégia definidos, para que todos tomem consciência de como suas ações impactam no alcance dos resultados desejados, e ainda, permite direcionar a alocação de recursos e evitar a dispersão de ações e de recursos.

#### 4.2.1.1.1 As macrofunções do Órgão Central de Controle Interno (Lei Estadual n.º 2.148, de 14 de março de 2017)

A forma de atuação das atividades das quatro macrofunções que agem de maneira independente e em consonância com os objetivos estratégicos da CGE de promover a transparência e o controle social; aperfeiçoar os serviços prestados pela corregedoria; apoiar, fiscalizar, orientar e acompanhar a gestão na aplicação dos recursos públicos; implantar a gestão de risco considerando as necessidades do cidadão, as estratégias de governo e as políticas setoriais; proporcionar informações estratégicas de forma proativa ou provocada; promover a responsabilidade socioambiental; promover o desenvolvimento tecnológico das ações de controle; e assegurar recursos e otimizar sua aplicação.

Como resultado do trabalho do PE houve a elaboração de cenários com o objetivo de integrar as coordenadorias (figura 10) Estratégicas da CGE.

**Figura 10 – Cenário de interações das macrofunções da Controladoria Geral do Estado**



Fonte: Planejamento estratégico da CGE/2015

Para facilitar a comunicação entre as macrofunções o grupo definiu a função de cada coordenadoria: a) **Ouidoria**: Função do controle interno, que tem por finalidade fomentar o controle social e a participação popular, por meio do recebimento, registro e tratamento de denúncias e manifestações do cidadão sobre os serviços prestados à sociedade e a adequada aplicação de recursos públicos, visando à melhoria da sua qualidade, eficiência, resolutividade, tempestividade e equidade; b) **Auditoria**: função do controle interno que tem por finalidade avaliar os

controles internos administrativos dos órgãos e entidades jurisdicionados, examinar a legalidade, legitimidade e avaliar os resultados da gestão contábil, financeira, operacional e patrimonial quanto à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, bem como da aplicação de recursos públicos por pessoas físicas ou jurídicas; c) **Corregedoria Administrativa**: função do Controle interno que tem por finalidade apurar os indícios de ilícitos praticados no âmbito da Administração Pública, e promover a responsabilização dos envolvidos, por meio de instauração de processos de adoção de procedimentos, visando inclusive o ressarcimento nos casos em que houver danos ao erário; e d) **Ações Estratégicas**: função do controle interno que tem por finalidade orientar e acompanhar a gestão governamental, para subsidiar a tomada de decisões a partir da geração de informações, de maneira a garantir a melhoria contínua da qualidade do gasto público.

Ao final do ano de 2015 o grupo de trabalho responsável em elaborar o planejamento estratégico da CGE, finalizou os trabalhos com criação do Planejamento Estratégico da CGE para o período de 2016-2019.

Convém, esclarecer que no ano de 2011 já havia um movimento interno de servidores para elaborar o planejamento estratégico para a única macrofunção Auditoria.

#### 4.2.2 A política pública e o planejamento orçamentário e financeiro do Órgão Central de Controle Interno – 2013 a 2017

As Políticas Públicas executadas pelo Poder Executivo do Estado do Amapá entre os anos de 2013 e 2017 se deram através de duas leis que são basilares na execução de Políticas Públicas entre os anos de 2013 e 2017.

A primeira norma foi a Lei Estadual nº 1616, de 12 de janeiro de 2012 que dispôs sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2012 – 2015 e dá outras providências, sendo publicado no Diário Oficial do Estado nº 5153, de 25 de janeiro de 2012.

A segunda norma estadual foi a Lei nº 1981, de 15 de janeiro de 2016 que instituiu o Plano Plurianual para o quadriênio 2016 – 2019 e dá outras providências, publicado no Diário Oficial do Estado nº 6120, de 15 de janeiro de 2016.

Os dois planos plurianuais são importantes na medida em que se avalia a política de controle interno do Poder Executivo do Estado do Amapá no quinquênio

2013 a 2017, pois foi neste período (2013) que se deu a transformação da Auditoria-Geral do Estado em Controladoria-Geral, cuja análise factual alcança até o ano de 2017.

Assim, a transformação da Auditoria-Geral do Estado e a atuação da Controladoria-Geral ocorreram em cenários políticos diferentes, pois os PPA's foram elaborados por governos distintos e agremiações partidárias diferentes.

O quadro 5 demonstra um panorama comparativo entre os planos plurianuais com os seus respectivos elementos norteadores:

**Quadro 5 – Fundamentos norteadores dos Planos Plurianuais de 2012-2015 e 2016-2019**

Item	PPA 2012 – 2015 Lei Estadual nº 1616/2012	PPA 2016 – 2019 Lei Estadual nº 1981/2016
Fundamentos norteadores do PPA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O Resgate da Capacidade de Planejamento do Estado e dos Servidores Públicos</li> <li>- A Construção de Indicadores para Viabilizar Gestão Pública por Resultados (GPR)</li> <li>- Transparência e controle social;               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperação e Parcerias</li> </ul> </li> <li>- A Regionalização dos Programas e Ações;               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participação Popular</li> <li>- Promoção do Desenvolvimento Econômico Sustentado e Sustentável.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Descentralização</li> <li>- Desconcentração               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eficiência</li> <li>- Simplicidade</li> <li>- Confiança</li> </ul> </li> <li>- Transparência               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inovação</li> </ul> </li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do PPA 2012/2015 e 2016/2019

No que se referem aos fundamentos dos PPA's, os mesmos se diferem na metodologia adotada em suas concepções, no qual torna-se imperativo fazer uma análise sobre os modelos adotado por cada governo.

Ao enviar o Projeto de Lei, que criou o PPA 2012-2015, ao Presidente da Assembleia Legislativa, o Governador do Estado afirmou, na Mensagem nº 033/2011-GEA, que o PPA foi construído a partir da democracia participativa, envolvendo mais de 12 mil pessoas, permitindo a interação entre Governo e movimentos sociais, sindicatos, empresários e cidadãos comuns sem vinculações com entidades organizadas. Esta metodologia visava diminuir os desequilíbrios regionais, descentralizando os investimentos nas áreas urbanas de Macapá e Santana, oportunizando aos participantes qualificar as principais dificuldades locais e as potencialidades para o desenvolvimento regional.

Por outro lado, o PPA 2016/2019, conforme Mensagem nº49/2015-GEA encaminhada ao Chefe do Poder Legislativo foi orientada durante a campanha eleitoral para o Governo do Estado do Amapá, cuja metodologia se deu a partir de um modelo integrador com a participação de todos os interessados, gerando 05 subprodutos construídos pela Secretaria de Estado do Planejamento: As Diretrizes Estratégicas, o Diagnóstico Interativo, o Cenário Econômico do Amapá, Formação de Estratégias Setoriais e o próprio PPA 2016-2019.

Neste sentido, Misoczky e Guedes (2011, p. 160) indicam que a construção dos Planos Plurianuais pode ser pensada a partir de dois caminhos, ou melhor, no que se refere ao processo de elaboração do PPA, este pode ser construído por abordagens ou caminhos metodológicos, cuja participação popular se dá pela abordagem pragmática que tem como característica principal a busca pela eficiência da gestão pública e a abordagem de caráter político e emancipatório que trabalha na maior equidade e justiça social e a participação da sociedade é pressuposto para alterar as relações de poder.

Neste sentido, a metodologia usada na elaboração do PPA 2016-2019 está nos moldes da abordagem pragmática. Silva (2003, p. 23 *apud* MISOCZKY; GUEDES, 2011, p. 161) descreve que neste modelo a concepção de democracia decorre de uma abordagem pragmática, sem considerar as questões sociais e econômicas, cuja preocupação maior é com a governabilidade e a eficácia administrativa.

Neste sentido e corroborando com o modelo de construção de abordagem pragmática, Gohn (2011 *apud* MISOCZKY; GUEDES, 2011, p. 161) esclarece que a sociedade tem um papel decorativo, visto que os temas que tratam do poder e decisões governamentais exercidos na democracia, o foco sempre é dirigido ao governante e a sociedade é coadjuvante ou mesmo auxiliar da gestão pública na elaboração do PPA.

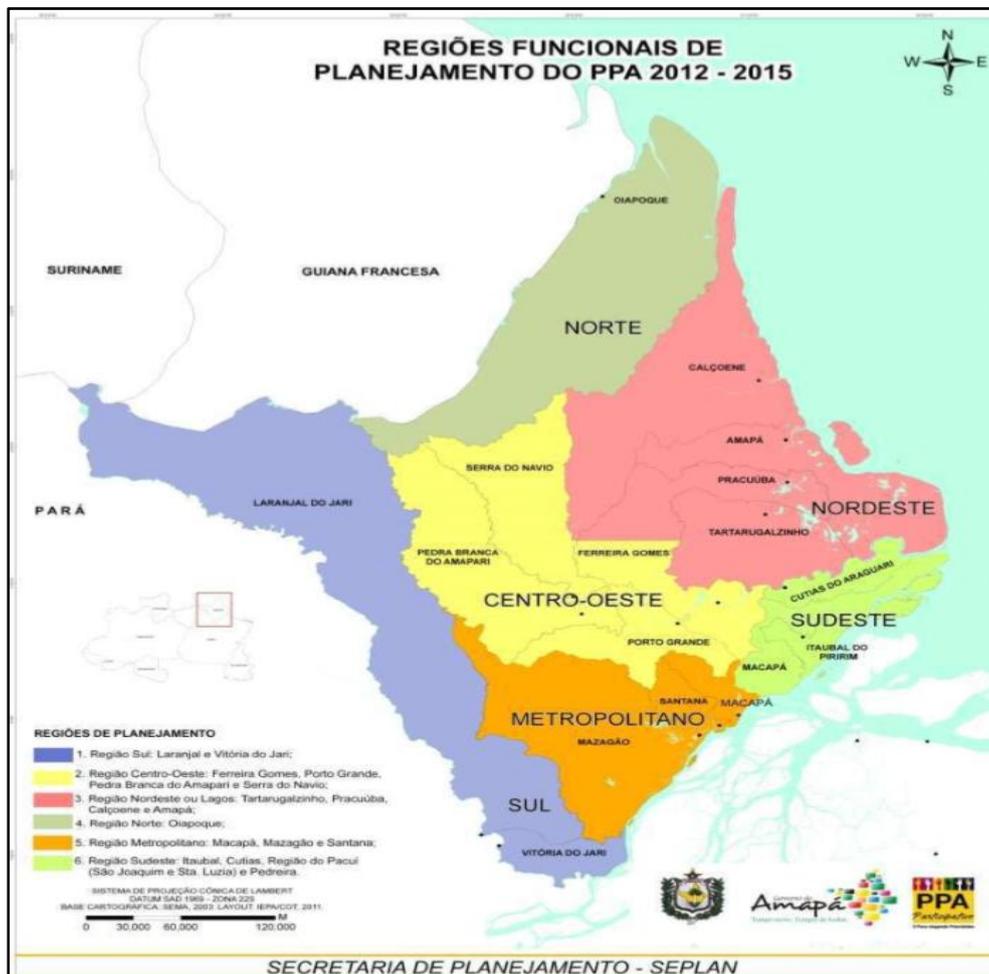
Por outro lado, a Mensagem nº 033/2011-GEA encaminhada pelo chefe do Poder Executivo para o Chefe do Poder Legislativo discorreu sobre o processo de construção do PPA 2012-2015 prioriza a participação da sociedade como ator central em definir as ações prioritárias de políticas públicas, enumerando de forma regionalizada as ações que carecem de uma ação imediata do Poder Executivo Estadual.

A participação da sociedade foi pensada nas modalidades virtual (a internet foi o veículo principal de comunicação), livre (neste caso as propostas eram enviadas ao governo por grupos sociais de forma autônoma) e presencial (sendo a principal modalidade de participação da sociedade na elaboração do PPA).(AMAPÁ, 2015, p. 11).

Como se vê o processo de elaboração do PPA 2012-2015 tem como referência a abordagem emancipatória da gestão, pois Demo (1996 *apud* MISOCZKY; GUEDES, 2011, p. 162)assevera que a participação da sociedade na elaboração do PPA decorre de autodeterminação conquistada em um processo histórico e que não podem ser dadas, caso contrário esta participação é paternalista e, que faz transparecer uma antiparticipação.

A figura 11 ilustra a divisão do Estado do Amapá nas 6 (seis) regiões conforme metodologia adotada no PPA 2012-2015.

**Figura 11 – Mapa das regiões funcionais do Amapá no PPA 2012-2015**

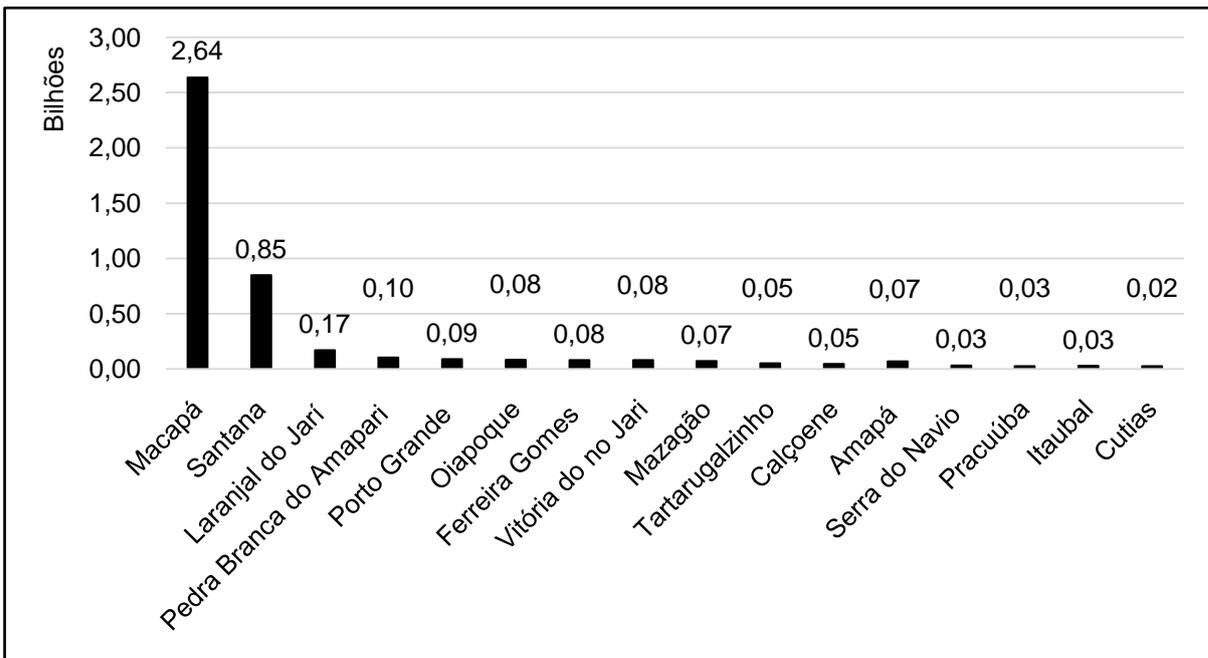


Fonte: Amapá, 2011, p. 28

A construção do PPA 2012-2015 se deu em um ambiente de campanha para o governo do Estado no ano de 2010. No entanto, amensagem do chefe do Poder Executivo Estadual ao Presidente da Assembleia Estadual descreve de maneira sucinta o processo de elaboração do PPA, afirmando que o PPA privilegia a democracia participativa a partir da regionalização, cujo processo metodológico dividiu o Estado em seis regiões funcionais, agregando municípios a partir de suas proximidades territoriais, socioculturais e históricas. Desta forma, trabalhou-se de maneira estratégica a fim de contemplar todos os 16 municípios do Estado, descentralizando os investimentos focados nas áreas urbanas de Macapá e Santana. (AMAPÁ, 2011, p.11-12).

Como se percebe, o Estado do Amapá foi dividido em seis regiões constituídas por 16 municípios, na região Sul tem os Municípios de Vitória do Jari e Laranjal do Jari, na região Metropolitana os Municípios de Macapá, Mazagão e Santana, na região Centro Leste os Municípios de Ferreira Gomes, Porto Grande, Pedra Branca do Amapari e Serra do Navio, na região Nordeste-Lagos os Municípios de Calçoene, Amapá, Tartarugalzinho e Pracuúba.

**Gráfico 5 – Transferências de recursos Federais e Receitas Tributárias do Estado do Amapá aos municípios referente aos anos de 2014 e 2017**



Fonte: Adaptado de Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional/Secretaria da Receita do Estado (2017, *apud* SEPLAN, p. 102-109)

Conforme dados do IBGE (2013, *apud* MORAIS; MORAIS, 2015, p.35) o espaço ocupado na região metropolitana de Macapá e Santana tem forte concentração populacional<sup>2</sup> (gráfico 5), pois Macapá com uma área de 6.408.545 Km<sup>2</sup> tem uma densidade demográfica de 68,22 habitantes por Km<sup>2</sup> e Santana com uma área de 1.579.608 Km<sup>2</sup> apresenta uma densidade demográfica de 69,93 habitantes por Km<sup>2</sup>.

Para registro de comparação o Estado do Amapá com uma densidade demográfica de 4,69 habitantes por Km<sup>2</sup> (gráfico 5) e uma área total de 142.470,762 Km<sup>2</sup> (IBGE. 2010), em 2013 das 49 agências bancárias instaladas no Estado os Municípios de Macapá (com 32 agências) e Santana (com 5 agências) concentravam 76% de toda a rede bancária do Estado.

Percebe-se que os municípios de Macapá e Santana apresentavam uma densidade demográfica alta, concentrando 75% da população total do Estado, ou seja, o Estado do Amapá contabilizava 669.526 (seiscentos e sessenta e nove mil e quinhentos e vinte e seis) habitantes e, deste total Macapá e Santana concentravam 499.466 (quatrocentos e noventa e nove mil e quatrocentos e sessenta e seis) habitantes (IBGE/2010).

Diante da concentração demográfica, o Anuário Estatístico do Amapá 2013-2017 traz outros dados que demonstram a concentração de distribuição de arrecadação Federal e Estadual para os municípios de Macapá e Santana (gráfico 5) evidenciando a decisão de construir o PPA 2012-2015 por desconcentração de renda.

Isto posto, a descentralização de recursos dos centros urbanos, no caso deste PPA, evidencia a abordagem de caráter político e emancipatório, usando o planejamento participativo, a partir de uma decisão política, busca levar as Políticas Públicas às regiões mais afastadas do <sup>8</sup>interlan amapaense, nas áreas de saúde, saneamento básico, energia, habitação e mais aquelas estatuídas no Artigo da Constituição Federal de 1988 que versa sobre os direitos sociais.

E ainda, convém mencionar que a decisão governamental de atender de forma regionalização as demandas da sociedade são plenamente justificadas pelo Artigo 75, Parágrafo Primeiro da Constituição do Estado do Amapá, que em linhas gerais, estabelece que o Plano Plurianual deve atender os <sup>9</sup>programas de duração

---

<sup>8</sup>Limites territoriais

<sup>9</sup>Artigo 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

continuada que são aqueles programas obrigatórios derivado de despesa corrente por um período superior a dois anos de forma setorizada e regionalizada as diretrizes e metas da administração pública.

Neste modelo de elaboração do PPA, Demo (1996, p. 94-97 *apud* MISOCZKY; GUEDES, 2011, p. 163) esclarece que a participação da sociedade se torna efetiva quando se tem mecanismo que a viabilizem, o que é o caso, pois a construção do PPA se deu através do <sup>10</sup>planejamento administrativo e com a participação da <sup>11</sup>sociedade civil. No entanto, são necessárias outras ferramentas para que a participação emancipatória se efetive, pois estas são indispensáveis a sua consecução como a identidade cultural por meio de grupos específicos como as parteiras tradicionais que exercem influência no modo de vida de um povo. Estas características estão presentes, pois as prioridades coletivas da comunidade são postas pelos moradores a partir da democracia participativa, cujas etapas houve a presença de mais de 12 mil pessoas nas 6 (seis) regiões funcionais do Estado do Amapá (AMAPÁ, 2011, p. 10).

#### **Quadro 6 –Eixos estratégicos dos Planos Plurianuais de 2012-2015 e 2016-2019**

Item	PPA 2012 – 2015 Lei Estadual nº 1616/2012	PPA 2016 – 2019 Lei Estadual nº 1981/2016
Eixos estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestão Estratégica;</li> <li>- Gestão Administrativa e Controle;</li> <li>- Infraestrutura;</li> <li>- Saúde;</li> <li>- Defesa Social;</li> <li>- Educação, Cultura, Desporto e Lazer;</li> <li>- Meio ambiente e Ordenamento Territorial;</li> <li>- Inclusão, Social e Direitos;</li> <li>- Desenvolvimento Econômico Sustentável e;</li> <li>- Ciência, Tecnologia e Inovação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolvimento Social;</li> <li>- Desenvolvimento da Infraestrutura;</li> <li>- Desenvolvimento Econômico;</li> <li>- Desenvolvimento Defesa Social;</li> <li>- Desenvolvimento da Gestão e Finanças.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do PPA 2012/2015 e 2016/2019

<sup>10</sup>Planejamento participativo: um canal baseado no regime da autogestão e cogestão na conjunção entre população e governos, não valendo a banalização de distribuir participação por atacado, mas fundamentalmente a capacidade de “[...] formular uma situação de negociação mútua” (Demo, 1996, p. 94-97 *apud* MISOCZKY; GUEDES, 2011, p. 163).

<sup>11</sup>Organização da sociedade civil: forma mais operacional que exige a competência de grupos através da representatividade de lideranças, legitimidade dos processos, participação da base e planejamento participativo autossustentado, em que “[...] o objetivo histórico é atingir uma trama bem urdida e sólida de organizações de caráter popular que permita plantar a democracia como algo cotidiano”. (Demo, 1996, p. 94-97 *apud* MISOCZKY; GUEDES, 2011, p. 163).

Diante da metodologia adotada é possível visualizar a formatação e a estrutura dos eixos estratégicos (quadro 6) referentes a organização de execução das Políticas Públicas.

De acordo com o quadro 6, o processo de construção do PPA 2012-2015 está alicerçado em 10 grandes eixos estratégicos, sendo que os principais objetivos explicitados no PPA foram:

- a) Investimento em Infraestrutura para o Desenvolvimento;
- b) Melhoria no Atendimento à Saúde;
- c) Expansão da Rede Escolar com Melhoria na Qualidade do Ensino e;
- d) Defesa Social.

Tem-se, portanto, um quadro resumido dos principais objetivos do Governo. Inicialmente, há a preocupação na área de investimento, sobretudo, na resolução do problema estratégico de falta de energia elétrica. Para isso, prevê a chegada do Linhão de Tucuruí, para o ano de 2013, ao Estado do Amapá, no qual será integrado ao Sistema Nacional de Energia (SIN), atraindo novos investimentos. Assim, o PPA foi concebido para ampliar o portfólio de investimentos em infraestrutura, de modo a diminuir a dependência financeira histórica das transferências constitucionais do Fundo de Participação dos Estados (FPE).

O problema da saúde, enfrentado no PPA, prevê uma reestruturação completa no setor, com aumento do espaço físico e a reestruturação dos espaços disponíveis em todas as unidades hospitalares do Estado, inclusive, prevendo o investimento na qualificação profissional dos servidores com o apoio da Escola de Administração Pública e efetiva criação e divulgação da Ouvidoria da Saúde.

Em relação à expansão da rede e melhoria do ensino, o PPA prevê a construção de escolas nas áreas urbanas e rurais, a democratização da gestão escolar, a implantação da Política Estadual de Educação Indígena e Afro Brasileira e a realização de concursos na área.

Ao priorizar a defesa social, o PPA enumera as ações a serem realizadas no aporte necessário para diminuir a violência e os índices de criminalidade no Estado com a retomada do policiamento comunitário e a reestruturação da frota de veículos e equipamentos para as polícias.

Por outro lado, o quadro 6 ao demonstrar os eixos estratégicos do PPA 2016-2019, o eixo Desenvolvimento Econômico é considerado o mais importante, pois entender que o setor produtivo precisa romper com a dependência do setor

público a fim de equilibrar os três setores da economia. Desta forma, a população pode ampliar o consumo de bens e serviços desonerando o Poder Público de assistir diretamente à população através das políticas de assistência social, ou seja, havendo um ciclo econômico virtuoso haverá um aumento de renda e emprego e a sociedade terá mais acesso às necessidades básicas.

A estratégia deste eixo conforme dados da Secretaria de Estado da Fazenda é diminuir a dependência financeira das transferências governamentais da União que representa 73% da receita pública estadual.

Neste momento, chama atenção à metodologia adotada na formalização do PPA 2012-2016 através do PPA Participativo lançado oficialmente em 29 de abril no Teatro das Bacabeiras cuja comissão foi constituída pelo Decreto Estadual nº 2.544 de 29/04/2011.

Teve como princípios atender requisitos e critérios internacionalmente reconhecidos para o exercício da democracia participativa com a participação de movimentos sociais, trabalhadores representados pelas entidades sindicais, empresários, entidades profissionais, organizações não governamentais e cidadãos com perfil ativista.

Ao adotar o planejamento participativo na formulação do PPA 2012-2016, Misoczky e Guedes (2011, p. 172) afirmam que “a qualidade dessa metodologia é a de amplificar o potencial resolutivo do Programa de Governo e ao mesmo tempo incluir a participação como categoria central”.

E esta participação centrada na sociedade no PPA 2012-2015, refletiu em todo o arcabouço administrativo do Poder Executivo Estadual e conseqüentemente, foi mola propulsora de transformação da Auditoria-Geral do Estado do Amapá em Controladoria-Geral do Estado no ano de 2013 e o PPA 2016-2019 está inserido na Política de Controle Interno adotado pelo Poder Executivo Estadual.

#### ***4.2.2.1 Dos valores e programas destinados ao Órgão Central de Controle Interno no período de 2013 a 2017***

Em que pese à transformação da Auditoria Geral do Estado em Controladoria Geral acontecer na vigência do PPA 2012-2015, é imperativo esclarecer que as ações da CGE, também, alcançam os anos de 2016 e 2017, pois a temporalidade deste estudo está ascendida no PPA 2016-2019 ainda vigente.

Desta forma, as ações de controle executadas pela CGE abrangeram dois Planos Plurianuais, em dois governos distintos: a) o primeiro governo cujo mandato ocorreu no período de 2011 a 2015; e, b) o segundo governo no período de 2015 a 2018. Assim a figura do PPA, como marco orientador estratégico, é que irá direcionar as execuções das Políticas Públicas espelhadas na LDO e na LOA por um período de quatro anos.

**Quadro 7 – Valores orçados no PPA- 2013 a 2017**

Itens	2013 - 2015	2016 – 2017
PPA - Poder Executivo Estadual	R\$ 12.584.140.666,00	R\$ 9.877.513.793,00
PPA - eixo Gestão Administrativa e Controle	R\$ 3.912.245.054,00	-
PPA - eixo Desenvolvimento da Gestão e Finanças	-	R\$ 3.011.637.308,00
PPA – CGE	R\$ 4.211.972,00	-

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do PPA 2012/2015 e 2016/2019

O quadro 7 apresenta um resumo dos recursos orçamentários destinados ao Poder Executivo Estadual e aos eixos Gestão Administrativa e Controle e Desenvolvimento da Gestão e Finanças no período de 2013 a 2017. Estes períodos se referem à temporalidade da pesquisa, cujos valores foram extraídos dos Planos Plurianuais de 2012-2015 e 2016-2019.

Os valores orçados nos planos plurianuais apresentam propostas dissemelhantes de execução de Políticas Públicas (explicitados no quadro 7), nos diferentes períodos de governo: a) o primeiro governo eleito em 2010 com mandato de 2012 a 2015 e o segundo governo eleito em 2015 com mandato de 2016 a 2019; e b) no período de 2013-2015 é possível extrair o valor destinado ao Órgão de Controle Interno Estadual, pois neste eixo o PPA categoriza as unidades jurisdicionadas com os respectivos valores.

Em relação ao PPA 2016-2019 o eixo no qual a CGE está inserida é composto pelos programas Gerenciamento Administrativo e Controle Interno das Ações Governamentais. O programa Gerenciamento Administrativo não detalha o valor destinado da CGE; e em relação ao programa Controle Interno das Ações Governamentais este é exclusivo do Órgão de Controle. Por esta razão é possível mensurar o valor total destinado a Controladoria Geral do Estado.

**Figura 12 – Valores orçados por região para a atuação do Órgão de Controle Interno no PPA 2012-2015**

GESTÃO ADMINISTRATIVA E CONTROLE						1.021.476.614,00	1.133.639.788,00	1.299.961.417,00	1.478.643.849,00	4.933.721.668,00
<b>0910 - CONTROLE INTERNO COM EFICIÊNCIA E TRANSPARÊNCIA</b>						<b>285.240,00</b>	<b>532.063,00</b>	<b>574.278,00</b>	<b>618.779,00</b>	<b>2.010.360,00</b>
<b>Objetivo:</b> Prover a Auditoria de mecanismos que venham proporcionar celeridade e melhoria na qualidade dos serviços executados.										
<b>Público Alvo:</b> Órgãos do poder Executivo Estadual.										
<b>Indicador</b>	<b>Unidade de Medida</b>									
Nº INSTITUIÇÕES ASSESSORADAS	UNIDADE									
Nº PROCESSOS NORMATIZADOS	UNIDADE									
Nº PROCESSOS ELABORADOS COM TRAI	UNIDADE									
Nº CONSULTAS ATENDIDAS	UNIDADE									
% ÓRGÃO ADAPTADO	%									
% PRÉDIO CONSTRUÍDO E REAPARELHA	%									
<b>Síntese por Região</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2012/2015</b>					
Sul	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					
Lagos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					
Centro Oeste	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					
Sudeste	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					
Metropolitana	285.240,00	532.063,00	574.278,00	618.779,00	2.010.360,00					
Norte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					
										2.010.360,00
<b>Síntese por Categoria</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2012/2015</b>					
4 - Despesas de Capital	110.000,00	0,00	0,00	0,00	110.000,00					

Fonte: DOE nº 5144 de 12 de janeiro de 2012.

De modo objetivo a atuação do Órgão Central de Controle Interno deve exercer uma política de controle governamental em todos os programas governamentais elencados nos planos plurianuais, razão pela qual o Governo Estadual deveria atuar de forma isonômica (figura 12) nos dezesseis municípios do Estado do Amapá, respeitando as características econômicas e sociais vigentes nas localidades.

Entretanto, no período de 2013 a 2017 a atuação teve como alvo principal a região metropolitana de Macapá, conforme estabelecido no PPA 2012-2015.

Em relação ao PPA 2016-2019 o público alvosão as unidades administrativas do Eixo Gestão e Finanças cujo objetivo é prover os Órgãos de Governo dos meios administrativos para a implementação e gestão dos seus programas finalístico e outros.

A Controladoria Geral do Estado ao estabelecer as ações planejadas nos PPA's e empreendidas nos municípios, através das LOA's, devem alcançar todas as unidades jurisdicionadas em qualquer região do Estado em razão da natureza indissolúvel das Políticas Públicas obrigatórias dos entes estatais – saúde, educação, habitação, saneamento básico, segurança, lazer, assistência social, e ainda aquelas estabelecidas no inciso I do artigo quinto da Constituição do Estado do Amapá que “ninguém será privado do exercício de direito à saúde e à educação, ou por ele prejudicada, nem dos serviços essenciais à saúde e à educação” - que as executam em nome do Estado, seja nas localidades de menor renda per capita, de menor poder aquisitivo, de menor índice de desenvolvimento humano ou mesma com baixa densidade demográfica.

Neste íterim as Políticas Públicas executadas pelo Poder Executivo Estadual proporcionarão aos municípios as assistências necessárias em prol do seu desenvolvimento, pois o artigo trinta e nove da Constituição Estadual assevera que é dever do Estado assistir tecnicamente e financeiramente os municípios de forma prioritária no Plano Plurianual.

Por conseguinte, a ação do Órgão Central de Controle alcança todos os municípios que congregam o Estado do Amapá, pois o PPA deve ser elaborado de forma setORIZADA e regionalizada, razão pela qual a fiscalização deve ser obrigatória onde houver recursos públicos estaduais executados pelas unidades jurisdicionadas do Poder Executivo Estadual.

Conhecer a realidade dos municípios nas áreas econômicas e sociais é o ponto de partida para estabelecer ou mesmo priorizar as ações da Controladoria Geral do Estado em conformidade com as ações demandadas nos planos plurianuais.

E para que isto aconteça o quadro 8 demonstra dados elementares como a população por situação de domicílio urbano e rural no censo demográfico de 2010, usados para elaborar os planos plurianuais de 2012 - 2015 e 2016 - 2019, do Estado do Amapá no qual a ação da CGE deveria atuar de forma isonômica em todo o Estado.

**Quadro 8 – População do Estado do Amapá–Censo/2010**

(continua)

Municípios/Estado	2010			PIB– bilhões
	População - milhares			
	Urbana	Rural	Total	
Macapá	381.214	16.990	398.204	5.503.896.000
Santana	99.111	2.151	101.262	1.075.428.000
Laranjal do Jari	37.904	2.038	39.942	346.803.000
Oiapoque	13.852	6.657	20.509	211.985.000
Mazagão	8.272	8.760	17.032	193.371.000
Porto Grande	10.809	6.000	16.809	171.959.000
Tartarugalzinho	6.516	6.047	12.563	150.946.000
Vitória do Jari	10.302	2.126	12.428	104.285.000
Pedra Branca do Amapari	5.963	4.809	10.772	101.676.000
Calçoene	7.307	1.693	9.000	83.485.000
Amapá	6.959	1.110	8.069	77.628.000
Ferreira Gomes	4.175	1.627	5.802	69.508.000
Cutias	2.442	2.254	4.696	39.502.000
Serra do Navio	2.575	1.805	4.380	37.563.000
Itaubal do Piriirim	1.754	2.511	4.265	37.126.000
Pracuúba	1.881	1.912	3.793	32.633.000

**Quadro 8 – População do Estado do Amapá–Censo/2010**

(conclusão)

Municípios/Estado	2010			PIB– bilhões
	População - milhares			
	Urbana	Rural	Total	
Estado do Amapá	601.036	68.490	669.526	8.237.794.000

Fonte: IBGE, Censo 2010

Com uma população de 601.036 (seiscentos e um mil e trinta e seis) habitantes e um PIB de R\$ 8.237.794.000,00 (oito bilhões, duzentos e trinta e sete milhões, setecentos e noventa e quatro mil) a atuação da Controladoria Geral do Estado tem a prerrogativa de proceder à conformidade aos dados apresentados. Mileski (2018, p. 282) argumenta que os agentes públicos devem atuar de acordo com os princípios e normas constitucionais, incumbindo-lhes a responsabilidade gerencial e administrativa sobre os dados apresentados.

Deste modo, os dados coletados e usados pelo Poder Executivo do Estado na elaboração dos planos plurianuais poderia ser objeto de fiscalização da Controladoria Geral do Estado e de acordo com a metodologia de trabalho usada pela CGE para definir o escopo de planejamento o foco central de atuação poderia ser a região metropolitana de Macapá.

No período de 2013 a 2016 a região metropolitana de Macapá era constituída pelos municípios de Macapá e Santana e após 2016 foi incluído município de Mazagão.

Desta forma, estabelecer o impacto nas ações de controle tendo como parâmetro a população e o produto interno brutos municípios (quadro 8) em relação à região metropolitana de Macapá na economia do Estado, nos remete a analisar a atuação preponderante da CGE tendo como pano de fundo estes dois vetores.

De maneira pragmática os planos plurianuais do Poder Executivo Estadual exercem influência nas economias dos municípios, pois os stakeholders municipais são os agentes públicos primários a estabelecer Políticas Públicas básicas, como; saúde, educação, habitação entre outras.

Baptista (2014, p. 27) esclarece que a ação de monitoramento do Plano Plurianual é um desafio aos Órgãos Centrais de Controle Interno, pois as atividades de controle devem ser úteis aos órgãos controlados identificando desafios e

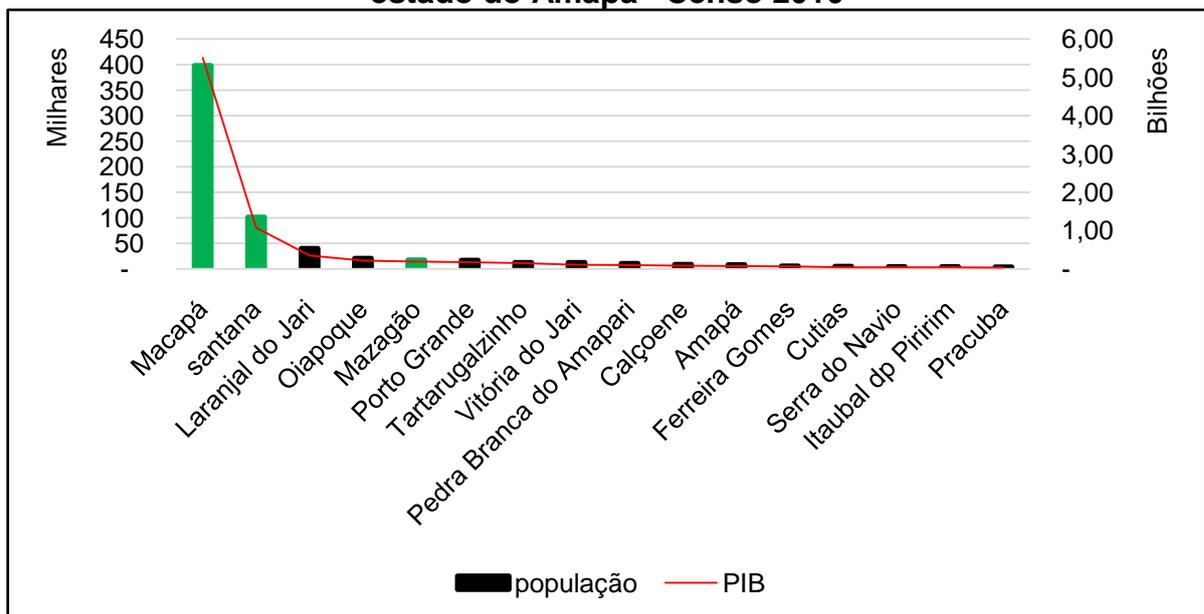
oportunidades a fim de construir soluções para os aprimoramentos das ações de governo.

A região metropolitana de Macapá, composta até 2016 pelos municípios de Macapá e Santana, correspondia a 75% (setenta e cinco pontos percentuais) da população do Estado sendo que a zona urbana concentrava 96% (noventa e seis pontos percentuais) da população destes dois municípios.

Após 2016, com a inclusão do município de Mazagão, a região metropolitana de Macapá concentrou 77% (setenta e sete pontos percentuais) da população do Estado e a zona urbana destes municípios passou a aglomerar 95% (noventa e cinco pontos percentuais) dos residentes, em função do município de Mazagão ter mais pessoas morando na zona rural de que na zona urbana.

De maneira proporcional a distribuição populacional do Estado, o produto interno bruto dos municípios manteve uma relação de similaridade (gráfico 6). O PIB da região metropolitana de Macapá até o ano de 2016 concentrava 80% (oitenta pontos percentuais) das riquezas produzidas no Estado.

**Gráfico 6 – Relação do Produto Interno Bruto x população dos municípios do estado do Amapá – Censo 2010**



Fonte: Adaptado do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Censo 2010

Com a inclusão do Município de Mazagão o PIB aumentou 2% (dois pontos percentuais) chegando a 82% (oitenta e dois pontos percentuais) do PIB do Estado. Vale ressaltar que o PIB do Estado do Amapá é composto pelos PIB's dos municípios.

Os dados do censo 2010 demonstram a concentração econômica e populacional do Estado na região metropolitana de Macapá. Na mesma proporção, às ações do Órgão de Controle Interno previstas nos planos plurianuais para o período de 2013 a 2017, se restringiram a região metropolitana do município de Macapá.

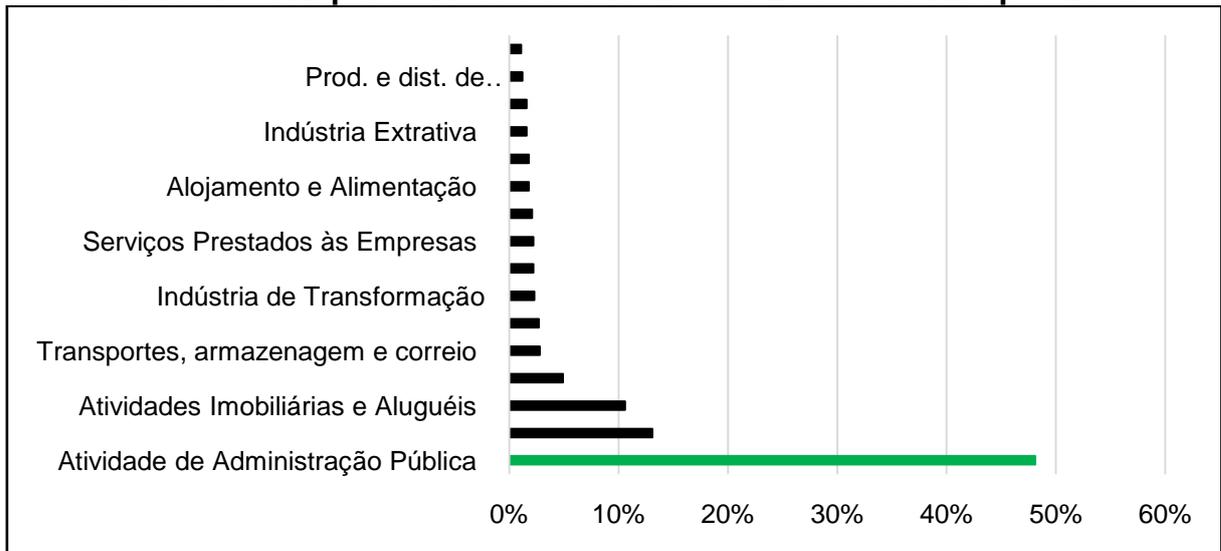
A concentração econômica e populacional refletida no produto interno bruto do Estado do Amapá decorreu das atividades do setor Primário, Secundário e Terciário:

- O setor Primário é composto pela soma da produção agrícola, pecuária e extrativismo mineral, vegetal e animal, podendo ser denominado também de produção agroextrativista;
- O setor Secundário é integrado pelos serviços da indústria, da construção civil, da geração de energia e a produção de bens de consumo provenientes dos recursos naturais e da matéria-prima; e
- O setor Terciário refere-se a prestação de serviços e ao comércio, estão alocados nesta categoria os serviços de transporte, comércio, saúde, educação, turismo, profissionais liberais e setores da Administração Pública.

De acordo com o anuário estatístico publicizado pela Secretaria de Estado do Planejamento – SEPLAN, referente ao ano de 2010, optou em categorizar os setores da economia em 03 (três) categorias, cuja participação no PIB foi:

- |                 |         |
|-----------------|---------|
| a) Agropecuária | = 3,2%  |
| b) Indústria    | = 10,0% |
| c) Serviço      | = 86,8% |

Estas três categorias que compuseram o PIB do Estado do Amapá (gráfico 7) foram distribuídas nas seguintes atividades econômicas:

**Gráfico 7 – PIB por atividade econômica do Estado do Amapá - 2010**

Fonte: SEPLAN, apud, IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais. SEPLAN, Coordenadoria de Pesquisas, Estratégias Socioeconômicas e Fiscais Nota: Dados sujeitos à revisão

Como se observa no gráfico 7a atividade de administração pública, integrante do setor de Terciário (Serviço), é onde se encontra a Controladoria Geral do Estado e é a atividade que mais impacta na composição do produto interno bruto do Estado do Amapá. De modo semelhante o estudo das áreas de maior impacto no PIB aliado ao planejamento das ações contidas do PPA, e ainda, em consonância com as ações anuais contidas nos planos anuais de trabalho das unidades jurisdicionadas do Poder Executivo Estadual, poderia ser um instrumento de planejamento das ações de fiscalização da Controladoria Geral do Estado.

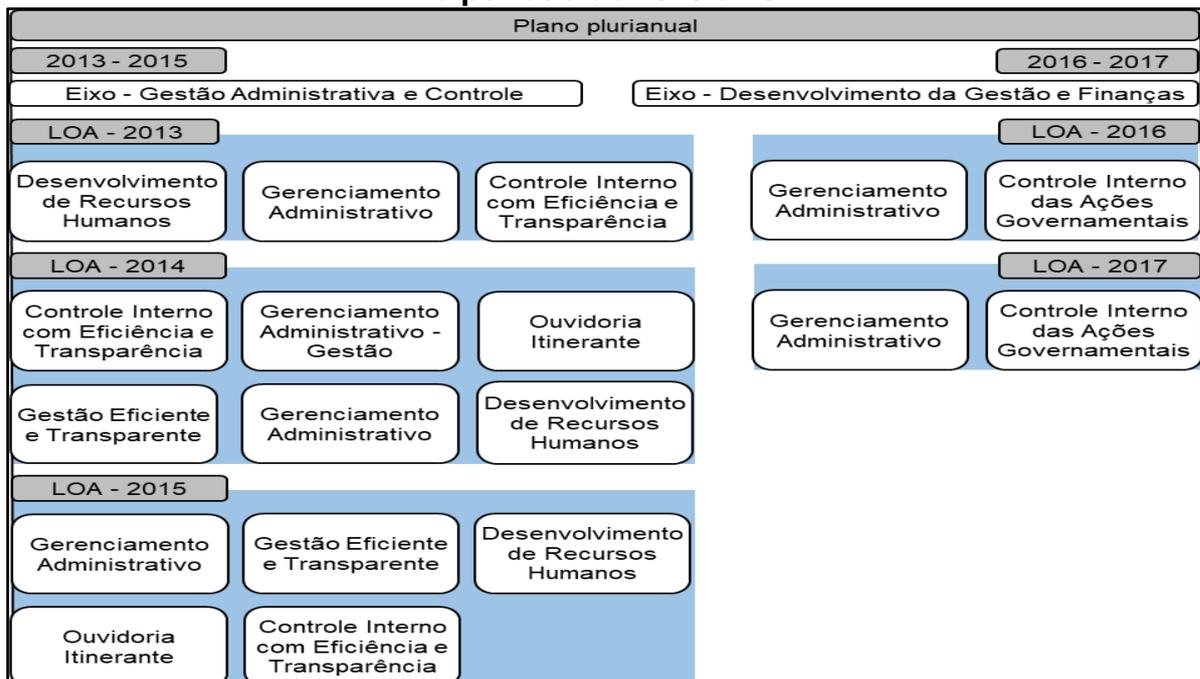
Os dados explicitados no quadro 8 e nos gráficos 6 e 7 podem ensejar em um importante instrumento de Políticas Públicas do Órgão Central de Controle Interno, criando metodologias de ação do Órgão Central de Controle Interno em virtude de apresentarem indicadores com informações sociais e econômicas setorializadas por atividades econômicas do Estado.

Neste sentido Mileski (2018, p.284-286) afirma que a fiscalização, orçamentária, financeira e contábil é de responsabilidade do Sistema de Controle Interno de cada Poder, sob coordenação do Órgão de Controle Interno, no sentido de viabilizar uma ação continuada de controle, ou seja, a ação de controle deve abranger todo o território sob a jurisdição do Estado de forma contínua.

A própria Constituição do Estado do Amapá é cristalina em afirmar que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos

quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária. E cabe a Controladoria Geral do Estado exercer constitucionalmente este mister no Poder Executivo. Para tanto, a CGE tem a obrigação de atuar em toda a base territorial do Estado do Amapá onde houver a execução de Políticas Públicas com recursos estaduais de forma preventiva, concomitante e a posteriori.

**Figura 13 – Demonstrativo dos Programas de Trabalho executados pela CGE no período de 2013 a 2017**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos planos plurianuais de 2012-2015 e 2016-2019

De acordo com os dados obtidos foi possível estruturar os eixos dos PPA's (figura 13). Desta forma, foi possível fazer as análises para cada período de governo com os respectivos planos plurianuais e a influência na execução orçamentária e financeira em cada exercício orçamentário na Controladoria Geral do Estado.

A figura 16 descreve os programas de trabalho e os eixos estratégicos executados pela Controladoria Geral do Estado através das Leis Orçamentárias em que estão vinculados e os respectivos planos plurianuais ao qual pertencem.

Para Mendes (2002, p.272) o programa traduz os objetivos estratégicos elencados no plano plurianual, cuja finalidade principal é demonstrar as realizações dos governos, bem como, a efetivação perante a sociedade. Assim, continua Mendes o programa "é um instrumento de organização da ação governamental

visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual”.

Durante o PPA 2012-2015 houve oscilação nos programas de trabalho, sendo que no ano de transformação da Auditoria Geral do Estado em Controladoria Geral foram executados 03 (três) programas, no ano de 2014 foram executados 06 (seis) programas e no ano de 2015 houve a execução de 05 (cinco) programas. A oscilação de programas elencados neste PPA não é habitual. Entretanto, devido à mudança estrutural no órgão de controle interno acarretou esta alternância.

No plano plurianual 2016-2019, percebe-se uma estrutura mais enxuta. Há somente dois programas sendo executados, sendo um para as atividades de custeio (Gerenciamento Administrativo) e outro (Controle Interno das Ações Governamentais) para as ações finalísticas da Controladoria.

#### *4.2.2.1.1 Do plano plurianual – 2012 a 2015*

O valor de dotação do Poder Executivo e as atividades executadas no eixo Gestão Administrativas e Controle contido no plano plurianual de 2012-2015 apresenta um valor maior que o demonstrado no quadro 03, pois o quadro apresenta somente o valor previamente estabelecido na temporalidade do estudo, ou seja, foi excluído os valores referentes ao ano de 2012.

Ao incluir o valor do ano omitido, o PPA 2012-2015 do Estado do Amapá foi de R\$ 18.470.026.145,00 (dezoitos bilhões, quatrocentos e setenta milhões, vinte e seis mil e cento e quarenta e cinco reais). Deste montante a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas do Estado, o Tribunal de Justiça Estadual e o Ministério Público Estadual retiveram o valor de R\$ 2.013.943.793,00 (dois bilhões, treze milhões, novecentos e quarenta e três mil e setecentos e noventa e três reais), o que corresponde a 11% (onze pontos percentuais) e o Poder Executivo ficou com R\$ 16.456.082.352,00 (dezesseis bilhões, quatrocentos e cinquenta e seis milhões, oitenta e dois mil e trezentos e cinquenta e dois reais) correspondente a 89% (oitenta e nove pontos percentuais).

Ao considerar o volume de recursos orçamentários disponível para o Poder Executivo Estadual, demonstra o quão é necessário estabelecer políticas públicas de controle dos gastos, para prover mecanismos mais amplos de

fiscalização e assessoramento institucional capazes de acompanhar a execução de políticas públicas.

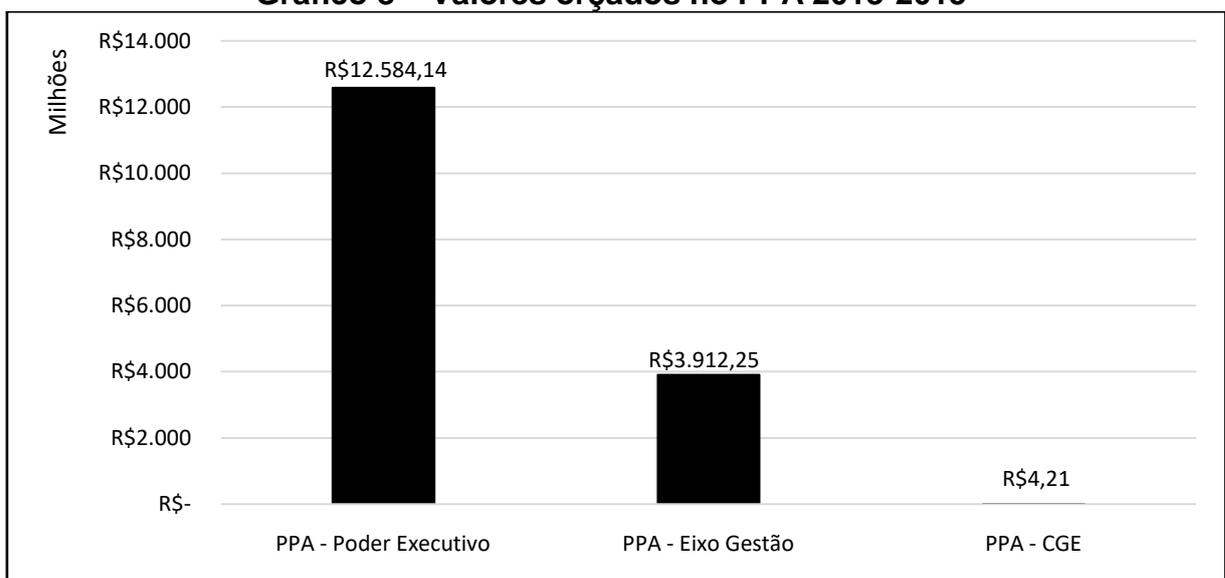
Quando necessário deve-se fazer as intervenções ativas e passivas, ou seja, as ativas são aquelas demandadas pelos stakeholders de despesas passivas são aquelas definidas nos planos anuais de trabalho, e ainda, aquelas ações no estrito cumprimento do dever do Órgão Central de Controle Interno de acordo com as normas vigentes e de sua competência.

O artigo 111 da Constituição do Estado do Amapá legitima a ação dos órgãos de controle, tanto o controle externo exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas como pelos órgãos integrantes do sistema de controle interno de cada Poder.

Neste sentido Mileski (2018, p.279) aduz que um sistema controle deve atuar e exercer uma vigilância atenta, mediante uma fiscalização financeira, orçamentária e patrimonial, no sentido de orientar e corrigir erros encontrados no âmbito da administração pública do Estado.

No caso do Poder Executivo cabe a Controladoria Geral do Estado atuar como Órgão Central do Sistema de controle interno do Executivo Estadual, pois toda e qualquer entidade seja pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre recursos públicos tem a obrigação de prestar contas.

**Gráfico 8 – Valores orçados no PPA 2013-2015**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do PPA 2012 a 2015

No gráfico 8 é possível dimensionar o valor destinado a Controladoria Geral do Estado do Amapá comparando com os valores destinados ao Poder Executivo e ao eixo Gestão Administrativa e Controle

Há de se destacar, que o valor destinado ao Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo no período de 2013 a 2015 foi de R\$ 4.211.972,00 (quatro milhões, duzentos e onze mil, novecentos e setenta e dois reais) o que corresponde a 0,11% dos recursos destinados ao eixo Gestão Administrativa e Controle e 0,03% dos recursos orçados ao Poder Executivo.

Para exercer o seu mister institucional a Controladoria Geral do Estado foi inserida no eixo Gestão Administrativa e Controle com outras unidades orçamentárias: Amapá Previdência, Escola de Administração Pública, Secretaria de Estado da Administração, Sistema Integrado de Atendimento ao Cidadão, Gabinete Militar e Procuradoria Geral do Estado.

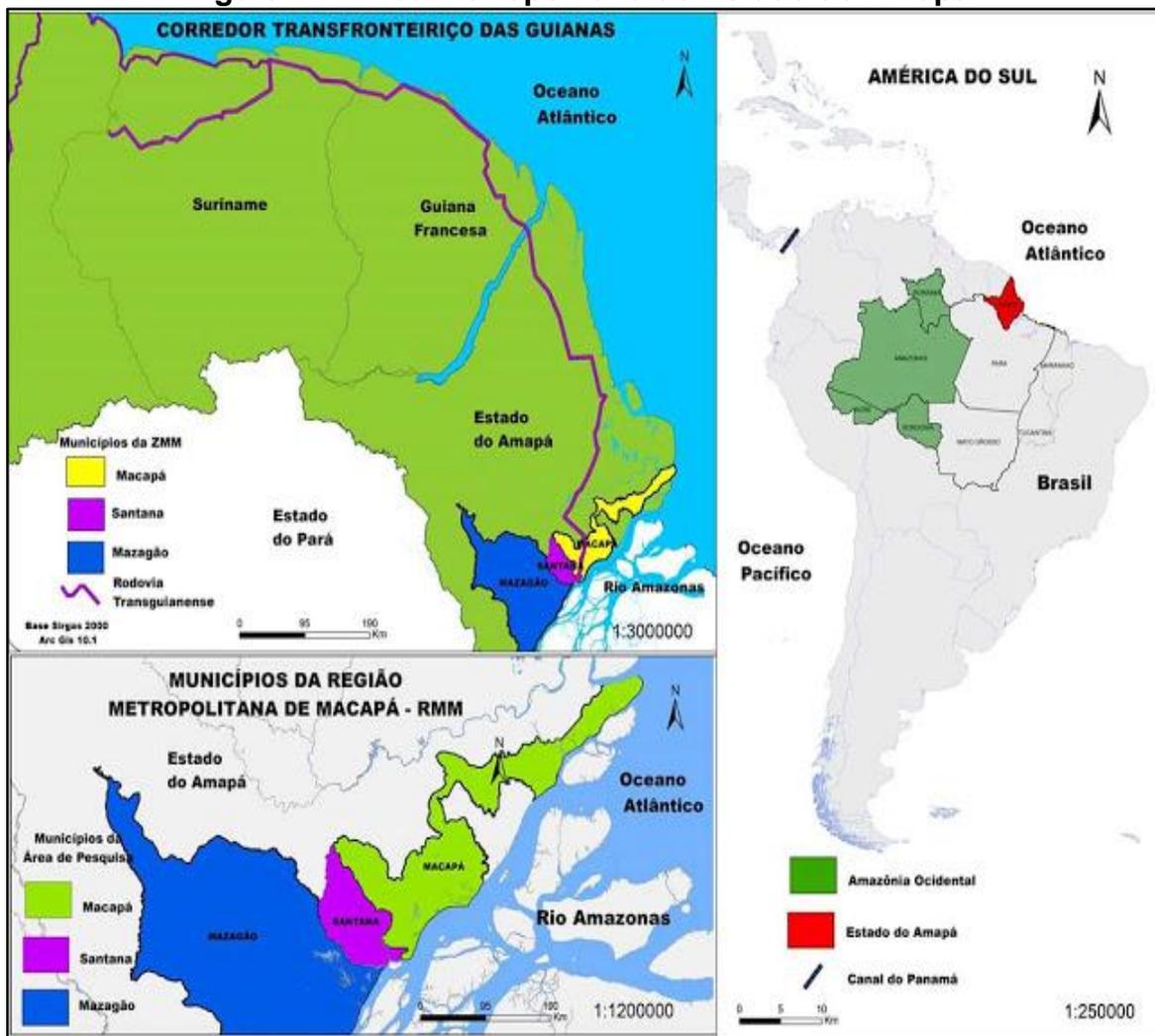
Conforme informação extraída do PPA o Estado foi dividido em seis regiões com o objetivo de facilitar a execução de políticas e facilitar a destinação de recursos públicos para favorecer o desenvolvimento regional e identificando suas potencialidades econômicas: a) Região Norte: composta pelo município de Oiapoque; b) Região Nordeste ou Lagos: composta pelos municípios de Tartarugalzinho, Pracuúba, Calçoene e Amapá; c) Região Centro Oeste: composta pelos municípios de Ferreira Gomes, Porto Grande, Pedra Branca do Amapari e Serra do Navio; d) Região Sudeste: composta pelos municípios de Itaubal, Cutias, Região do Pacuí (São Joaquim e Santa Luzia) e Pedreira; e) Região Sul: composto pelos municípios de Laranjal do Jari e Vitória do Jari; e f) Região Metropolitana: composta pelos municípios de Macapá, Santana e Mazagão.

Ao dividir o Estado em seis regiões funcionais, o governo estadual cumpre o que estabelece o art. 175, parágrafo primeiro da Constituição Estadual que determina o PPA deve ser elaborado de forma setorizado e regionalizado.

Diante da metodologia adotada, a atuação dos órgãos da administração direta, indireta, fundacional, as sociedades de economia mistas e demais entidades do Poder Executivo, inclusive a CGE, deveriam atuar de forma sistematizada em todo o território estadual, pois foi este o espírito adotado na elaboração do PPA, ou seja, o Plano Plurianual abrange todo o território do Estado do Amapá, respeitando as peculiaridades regionais.

Porém, a diretriz contida no PPA para a atuação do órgão estadual de Controle Interno demonstra que as ações de fiscalização executadas ficaram restritas a região Metropolitana de Macapá (figura 14), instituída pela Lei Complementar nº 021 de 26 de fevereiro de 2003 composta pelos Municípios de Macapá e Santana e posteriormente, alterada pela Lei Complementar nº 96 e 17 de maio de 2016 que incluiu o Município de Mazagão.

**Figura 14 - Área metropolitana do Estado do Amapá**



Fonte: <https://josealbertostes.blogspot.com/2018/05/regiao-metropolitana-de-macapá-santana.html>. Acesso em 25/07/2019

Desta forma, as ações estatuídas nas normas que regulam as obrigações do Órgão Central de Controle Interno, quais sejam, de fiscalizar a execução dos programas e ações governamentais dos órgãos e entidades da administração pública estadual, realizar diligências, propor a implantação de medidas que visem à

melhoria e o aperfeiçoamento da operacionalização das atividades desenvolvidas nos Órgãos Públicos Estaduais.

Além disso, cabe executar auditorias nos casos de denúncias de irregularidades praticadas na Administração de bens ou gestão de recursos públicos, ficaram ocasionando dificuldades na execução das ações de Políticas Públicas de Controle Interno no Poder Executivo do Estado em função de escassez de recursos orçamentários, de recursos humanos e de apoio logístico as operações de fiscalização.

#### *4.2.2.1.2 Do plano plurianual – período 2016 a 2017*

Conforme a Lei Estadual nº 1.981 de 15 de janeiro de 2016 que institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019 o PPA 2016-2019 as ações referentes ao Poder Executivo foram divididas nos eixos de desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, desenvolvimento da infraestrutura, desenvolvimento da defesa social e desenvolvimento da gestão e finanças.

O eixo desenvolvimento da gestão e finanças, no qual a Controladoria Geral do Estado faz parte assevera que o desenvolvimento da gestão pública tem como pressuposto introduzir um novo modelo de gestão integralizado com o planejamento e o orçamento e que as modernas técnicas de gestão induzam a otimização de Políticas Públicas.

O eixo tem como objetivo estratégico respeitar o bem público com gestão eficiente e transparente, distribuídos em 06 macros objetivos: I - Coordenar, de forma integrada, com eficiência e eficácia, a construção dos processos de elaboração-execução, acompanhamento e avaliação das Políticas Públicas; II - Elaborar sistemas de informação e indicadores estratégicos, como instrumentos de acompanhamento e avaliação da ação governamental; III - Fortalecer a administração estadual, com base em programas de modernização e excelência na prestação dos serviços públicos; IV - Disponibilizar ferramenta de Tecnologia de informação, visando integrar o cidadão a administração pública; V - Adotar uma política de gestão de pessoas focada no desempenho e reconhecimento do mérito; e VI - Criar uma política de captação de recursos externos.

Além disso, as Diretrizes Estratégicas estabelecidas neste eixo, quais sejam: a) fortalecer a administração estadual, com base em programas de

modernização e excelência na prestação dos serviços públicos; b) garantir os recursos necessários para prover o Estado de condições de crescimento e inclusão social da população; c) estabelecer padrões e parâmetros para a formulação da Política Estadual de Tecnologia da Informação para o aprimoramento na prestação dos serviços públicos; d) valorizar o desenvolvimento integral dos servidores, buscando otimizar a prestação de serviços à sociedade; e) acompanhar e avaliar o uso adequado dos recursos públicos; e f) elaborar sistemas de informação e indicadores estratégicos, como instrumentos de acompanhamento e avaliação governamental.

A diretriz de acompanhar e avaliar o uso adequado dos recursos públicos, de maneira objetiva, é a que mais se aproxima das atividades desenvolvidas pelo Órgão Central de Controle Interno, pois acompanhar e avaliar são ações descritas no inciso V do artigo 11 e inciso III do artigo 13 do Decreto nº 7549/2013 que regulamenta a lei de criação da CGE.

Além da CGE, participam deste eixo o Gabinete do Governador, Agência de Desenvolvimento Econômico do Amapá, Secretaria Extraordinária de Representação do Governo do Estado do Amapá em Brasília, Secretaria de Estado da Comunicação, Rádio Difusora de Macapá, Secretaria de Governo do Estado do Amapá, Gabinete do Vice-Governador, Secretaria das Relações Institucionais do Estado, Secretaria de Estado da Administração, Sistema Integrado de Atendimento ao Cidadão, Escola de Administração Pública do Amapá, Secretaria de Estado da Fazenda, Secretaria de Estado do Planejamento e Centro de Gestão da Tecnologia da Informação.

Assim, os valores orçados para o Poder Público Estadual no PPA 2016-2019 foram de R\$ 17.748.255.270,00 (dezessete bilhões, setecentos e quarenta e oito milhões, duzentos e cinquenta e cinco mil e duzentos e setenta reais) e ainda, conforme dados extraídos do DOE nº 6120 de 15 de janeiro de 2016 dos 66 programas que compõem o PPA, somente os programas Gerenciamento Administrativo-Eixo Gestão e Finanças e Controle Interno das Ações Governamentais são executados pela CGE.

No programa Gerenciamento Administrativo-Eixo Gestão e Finanças estão inclusas todas as unidades que compõe o eixo, ou seja, o PPA não discriminou o valor orçado para cada unidade jurisdicionada, razão pela qual não é possível identificar o valor atribuído a CGE.

Em compensação o programa Finanças e Controle Interno das Ações Governamentais são destinados exclusivamente às unidades programáticas da CGE cujo valor orçado para o período de 2016 e 2017 foi de R\$ 1.934.560,00 (um milhão novecentos e trinta e quatro mil e quinhentos e sessenta reais). Este valor representa 0,02% dos recursos disponibilizados ao Poder Executivo Estadual para o período de 2016 – 2017.

#### 4.2.2.1.3 Dos valores orçados nas Leis Orçamentárias Anuais - 2013-2017

A Lei Orçamentária Anual - LOA é um dos instrumentos de planejamento que estima a receita e fixa a despesa por período de um ano.

Para Mendes (2012, p. 49) “a finalidade da LOA é a concretização dos objetivos e metas estabelecidos no PPA”. Conforme o inciso III artigo 175 da Constituição do Estado do Amapá, a LOA é de iniciativa do Poder Executivo Estadual que remeterá a Assembleia Legislativa até o dia trinta de setembro para apreciação.

No quadro 5 há os recursos estimados para os programas executados pela AGE/CGE no período de 2013 a 2015.

Este período compreende o PPA 2012-2015 (quadro 9) no qual para cada exercício financeiro houve a publicação de lei específica versando o cumprimento das metas do PPA ano a ano (MENDES, 2012, p. 49), assim tem-se para o ano de:

- a) 2013 - Lei Estadual nº 1.729 de 11 de janeiro de 2013;
- b) 2014 - Lei Estadual nº 1.794 de 30 de dezembro de 2013;
- c) 2015 - Lei Estadual nº 1.856 de 19 de janeiro de 2015.

#### **Quadro 9 – Valores orçados nas LOAs para a AGE/CGE – 2013-2015**

(continua)

Eixo Gestão Administrativa e Controle	2013	2014	2015	Total
Programa 0990 - Gerenciamento Administrativo/AGE-CGE	R\$ 381.240,00	R\$ 429.088,00	R\$ 224.100,00	R\$ 1.034.428,00
Programa 0980 - Desenvolvimento de Recursos Humanos/CGE	R\$ 191.000,00	R\$ 214.859,00	R\$ 119.136,00	R\$ 524.995,00
Programa 0910 - Controle Interno com Eficiência e Transparência/CGE	R\$ 228.000,00	R\$ 256.553,00	R\$ 166.584,00	R\$ 651.137,00

**Quadro 9 – Valores orçados nas LOAs para a AGE/CGE – 2013-2015**

(conclusão)

Eixo Gestão Administrativa e Controle	2013	2014	2015	Total
Programa 0950 - Gestão Eficiente e Transparente	-	R\$ 40,00	R\$ 15.040,00	R\$ 15.080,00
Programa 1010 - Ouvidoria Itinerante	-	R\$ 25.120,00	R\$ 25.140,00	R\$ 50.260,00
Programa 1190 - Gerenciamento Administrativo - Gestão Estratégica	-	R\$ 225.000,00	-	R\$ 225.000,00
Total	R\$ 800.240,00	R\$ 1.150.660,00	R\$ 550.000,00	R\$ 2.500.900,00

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das Leis Estaduais nº 1729/2013, nº 1794/2013 e nº 1856/2015.

#### 4.2.2.1.3.1 *Dos recursos orçamentários para o ano de 2013 - Lei Estadual nº 1.729 de 11 de janeiro de 2013*

O orçamento de 2013 foi destinado inicialmente para as atividades da Auditoria Geral do Estado.

Com a transformação da Auditoria Geral em Controladoria Geral no mês de outubro de 2013 não houve incrementos na dotação orçamentária.

Assim, o valor orçamentário de R\$ 800.240,00 (oitocentos mil e duzentos e quarenta reais), quadro 9, foi fixado unicamente para a macrofunção auditoria distribuídos pelos seguintes programas de trabalho: I - 0910 - controle interno com eficiência e transparência com dotação orçamentária de R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil) para a rubrica outras despesas correntes e R\$ 88.000,00 (oitenta e oito mil) para a rubrica investimentos, totalizando R\$ 228.000,00 (duzentos e vinte e oitos mil reais); II - 0980 - desenvolvimento de recursos humanos com dotação orçamentária de R\$ 191.000,00 (cento e noventa e um mil reais) para a rubrica outras despesas correntes; e III - 0990 - gerenciamento administrativo - gestão administrativa e controle com dotação orçamentária de R\$ 250.300,00 (duzentos e cinquenta mil e trezentos reais) para a rubrica de outras despesas correntes e R\$ 130.940,00 (cento e trinta mil e novecentos e quarenta reais) para a rubrica investimentos, totalizando R\$ 381.240,00 (trezentos e oitenta e um mil e duzentos e quarenta reais).

O programa de trabalho 0910 - controle interno com eficiência e transparência foi dividido em três ações: I - 2004 – assessoramento técnico as instituições estaduais: teve como objetivo de realizar o assessoramento técnico, fiscalização e controle junto aos órgãos do Poder Executivo Estadual orçado em R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) no elemento de despesa outras despesas correntes; II - 2037 – controladoria interativa: teve como objetivo de atender consultas aos órgãos que compõem o Poder Executivo Estadual orçado em R\$ 48.000,00 (quarenta e oito mil reais) no elemento de despesa outras despesas correntes; e III - 2368 – transparência e controle da gestão pública: tiveram como objetivos normatizar, acompanhar e dar transparência nos procedimentos licitatórios realizados pelos órgãos do Poder Executivo Estadual e fiscalizar a transparência dos gastos dos recursos públicos junto aos órgãos que compõem o Poder Executivo Estadual, ambos orçados em R\$ 12.000,00 (doze mil reais) no elemento de despesa outras despesas correntes e R\$ 88.000,00 (oitenta e oito mil) no elemento de despesa investimentos.

O programa de trabalho 0980 - desenvolvimento de recursos humanos teve somente a ação 2329 – desenvolvimento técnico profissional tendo como objetivo realizar o desenvolvimento técnico e profissional dos servidores da Controladoria / Auditoria e dos demais servidores da Administração Governamental. Recurso destinado a despesas correntes.

Da mesma forma o programa de trabalho 0990 - gerenciamento administrativo teve a ação 2216 – manutenção de serviços administrativos com o objetivo de realizar a manutenção dos serviços administrativos no valor de R\$ 381.240,00 (trezentos e oitenta e um mil e duzentos e quarenta reais) sendo que o valor de R\$ 250.00,00 (duzentos e cinquenta mil reais) para despesa corrente e R\$ 130.940,00 (cento e trinta mil e novecentos e quarenta reais) para despesas com capital.

#### *4.2.2.1.3.2 Dos recursos orçamentários para o ano de 2014 - Lei Estadual nº 1.794 de 30 de dezembro de 2013*

Conforme demonstrado no quadro 9, o orçamento destinado a CGE foi de R\$ 1.150.660,00 (um milhão, cento e cinquenta mil e seiscentos e sessenta reais) o

que representa um aumento de 44% (quarenta e quatro pontos percentuais) em relação ao orçamento do ano anterior.

Neste ano o Órgão de Controle Interno gerenciou 06 (seis) programas de trabalho: I) 0990 - Gerenciamento Administrativo; II - 0950 - Gestão Eficiente e Transparente; III - 1190 - Gerenciamento Administrativo - Gestão Estratégica; IV - 1010 - Ouvidoria Itinerante; V - 0980 - Desenvolvimento de Recursos Humanos/CGE; e VI - 0910 - Controle Interno com Eficiência e Transparência/CGE.

O programa de trabalho 0990 - Gerenciamento Administrativo no valor de R\$ 429.088,00 (quatrocentos e vinte e nove mil e oitenta e oito centavos) teve como única ação realizar a manutenção administrativa e operacional das unidades da Auditoria Geral do Estado, sendo o valor de R\$ 282.767,00 (duzentos e oitenta e dois mil e setecentos e sessenta e sete reais) foi alocado em despesas correntes e o valor de R\$ 146.321,00 (cento e quarenta e seis mil e trezentos e vinte e um mil reais) destinados a investimentos.

O Programa de Trabalho 0950 - Gestão Eficiente e Transparente (figura 18) teve como única ação a instauração e apuração dos procedimentos disciplinares (quadro 9) com a finalidade de realizar atividades referentes à instauração e apuração de inquéritos administrativos e disciplinares movidos contra servidores públicos estaduais com dotação de R\$ 40,00 (quarenta reais) dividido entre despesas correntes (R\$ 20,00 – vinte reais) e investimentos (R\$ 20,00 – vinte reais).

**Figura 15 – Demonstrativo do Programa Gestão Eficiente e Transparente**

0950 - GESTÃO EFICIENTE E TRANSPARENTE	0	0	20	20	0	0	0	0	40
2518 - INSTAURAÇÃO E APURAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES	0	0	20	20	0	0	0	0	40
<b>Objetivo</b>									
REALIZAR ATIVIDADES REFERENTES A INSTAURAÇÃO E APURAÇÃO DE INQUÉRITOS ADMINISTRATIVOS E DISCIPLINARES MOVIDOS CONTRA SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS.									

Fonte: Diário Oficial do Estado nº 5623 de 30 de dezembro de 2013

O valor destinado a este programa (figura 15) a priori não é condizente com as obrigações da unidade de execução programática corregedoria, pois o recurso de R\$ 40,00 (quarenta reais) é insignificante e não traduz as responsabilidades objetivas da CGE, delineadas para um Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo Estadual.

Entretanto, quando da transposição da unidade de Corregedoria Administrativa da Secretaria de Estado da Administração para a Controladoria Geral do Estado, foi necessário inserir este programa de trabalho, inserindo um valor simbólico, sob pena da CGE não ter no arcabouço da unidade de execução programática as condições legais para executar as atividades de correição.

O programa de trabalho 1190 - Gerenciamento Administrativo - Gestão Estratégica (figura 16) teve como única ação a manutenção de serviços administrativos – Ouvidoria, cuja finalidade foi manter as atividades técnicas e administrativas da Ouvidoria Geral no valor de R\$ 225.000,00 (duzentos e vinte e cinco reais) exclusivamente para despesas correntes.

No ano de 2013 a despesa da Ouvidoria Geral do Estado, neste mesmo programa de gerenciamento administrativo, foi de R\$ 230.620,00 (duzentos e trinta mil e seiscentos e vinte reais), ou seja, foi repassado para a Controladoria Geral no orçamento de 2014 um valor menor (2,6%) destinado a Ouvidoria Geral no exercício de 2013.

**Figura 16 – Programa Gerenciamento Administrativo - Gestão Estratégica da Ouvidoria Geral do Estado em 2013 e Controladoria Geral em 2014**

Programa na LOA de 2013 – Ouvidoria Geral do Estado									
1190 - GERENCIAMENTO ADMINISTRATIVO - GESTÃO ESTRATÉGICA	0	0	206.620	24.000	0	0	0	0	230.620
2231 - MANUTENÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS - OUVIDORIA	0	0	206.620	24.000	0	0	0	0	230.620
<b>Objetivo</b>									
MANTER AS ATIVIDADES TÉCNICAS E ADMINISTRATIVAS DA OUVIDORIA GERAL.									
Programa na LOA de 2014 – Controladoria Geral do Estado									
1190 - GERENCIAMENTO ADMINISTRATIVO - GESTÃO ESTRATÉGICA	0	0	225.000	0	0	0	0	0	225.000
2231 - MANUTENÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS - OUVIDORIA	0	0	225.000	0	0	0	0	0	225.000
<b>Objetivo</b>									
MANTER AS ATIVIDADES TÉCNICAS E ADMINISTRATIVAS DA OUVIDORIA GERAL.									

Fonte: Adaptado pelo autor a partir do Diário Oficial do Estado nº 5623 de 30 de dezembro de 2013

O programa 1010 - Ouvidoria Itinerante (figura 17), também foi agregado ao orçamento da CGE em 2014. Este programa foi executado em 2013 pela Ouvidoria Geral do Estado. Como demonstrado no quadro 9, tanto o programa de 2013 quanto o de 2014 são semelhantes.

**Figura 17 – Programa Ouvidoria Itinerante nos anos de 2013 e 2014**

Programa na LOA de 2013 – Ouvidoria Geral do Estado									
1010 - OUVIDORIA ITINERANTE	0	0	17.700	1.800	0	0	0	0	19.500
2007 - IMPLANTAÇÃO DA CARAVANA "OGEAP VAI ATÉ VOCÊ"	0	0	17.700	1.800	0	0	0	0	19.500
<b>Demanda Popular</b>									
1200 ATENDIMENTOS ANUAIS.NESTE PERCENTUAL ESTA INCLUSO TODOS OS MUNICIPIOS.									
<b>Objetivo</b>									
INTERIORIZAR AS ATIVIDADES DA OUVIDORIA OFERTANDO AO CIDADÃO, DE TODOS OS MUNICÍPIOS DO ESTADO A OPORTUNIDADE DE AVALIAR A QUALIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO OFERECIDO.									
Programa na LOA de 2014 – Controladoria Geral do Estado									
1010 - OUVIDORIA ITINERANTE	0	0	24.120	1.000	0	0	0	0	25.120
2007 - IMPLANTAÇÃO DA CARAVANA "OGEAP VAI ATÉ VOCÊ"	0	0	24.120	0	0	0	0	0	24.120
<b>Demanda Popular</b>									
1200 ATENDIMENTOS ANUAIS.NESTE PERCENTUAL ESTA INCLUSO TODOS OS MUNICIPIOS.									
<b>Objetivo</b>									
INTERIORIZAR AS ATIVIDADES DA OUVIDORIA, OFERTANDO AOS CIDADÃOS DE TODOS OS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO AMAPÁ, A OPORTUNIDADE DE AVALIAR A QUALIDADE E EFICIÊNCIA DO SERVIÇO PÚBLICO DISPONIBILIZADO À POPULAÇÃO.									

Fonte: Adaptado pelo autor a partir do Diário Oficial do Estado nº 5623 de 30 de dezembro de 2013

O programa 0980 - Desenvolvimento de Recursos Humanos: execução em 2014 somente a ação 2329. Desenvolvimento Técnico e Profissional: tinha por objetivo possibilitar o desenvolvimento técnico e profissional dos servidores da Controladoria/Auditoria e dos demais servidores da administração governamental, no intuito de melhor aplicar as leis, normas e procedimentos em matéria de controle dos gastos públicos e o valor orçado foi de R\$ 214.859,00 (duzentos e quatorze mil e oitocentos e cinquenta e nove reais) para ser gasto exclusivamente com despesas correntes.

E, por fim a Controladoria Geral do Estado executou em 2014 o Programa 0910 - Controle Interno com Eficiência e Transparência. As ações deste programa foram executadas pela ação 2004. Assessoramento Técnico as Instituições Estaduais com o objetivo de realizar assessoramento técnico, a fiscalização e o controle da gestão de recursos públicos junto aos órgãos do Poder Executivo Estadual tendo dotação orçamentária de R\$ 89.794,00 (oitenta e nove mil setecentos e noventa e quatro reais). Pela ação 2037 Controladoria Interativa com o objetivo de realizar visitas técnicas juntos aos órgãos que compõem o executivo estadual, a fim de atender consultas sobre os processos de despesas públicas com orçamento de R\$ 53.876,00 (cinquenta e três mil e oitocentos e setenta e seis reais). E finalmente a ação 2368 – Transparência e Controle da Gestão Pública com o

objetivo de normatizar, acompanhar e dar transparência aos procedimentos licitatórios realizados pelos órgãos do Poder Executivo Estadual, bem como fiscalizar os gastos dos recursos públicos. Esta ação foi orçada em R\$ 13.546,00 (treze mil e quinhentos e quarenta e seis reais) para suprir despesas correntes e R\$ 99.337,00 (noventa e nove mil e trezentos e trinta e sete reais) para despesas com investimentos.

A Lei Orçamentária de 2014 acrescentou mais03 (três) programas de trabalho em relação à Lei Orçamentária de 2013.

Este incremento é referente aos programas executados em 2013 pelas Secretarias de Estado da Administração (Gestão Eficiente e Transparente) e Ouvidoria Geral do Estado (Ouvidoria Itinerante e Gerenciamento Administrativo - Gestão Estratégica) que em 2014 passaram para a responsabilidade da Controladoria Geral do Estado.

A Lei Orçamentária de 2014 ao incluir para a CGE o programa de trabalho executado pela Ouvidoria Geral do Estado em 2013 apresentou redundância. O quadro 10 demonstra que o programa 1190 tem a mesma finalidade do programa 0990.

**Quadro 10 – Comparativo entre programas nas LOAs de 2013 e 2014**

LOA CGE	Programas	Órgão executante em 2013	Finalidade
2014	0990 - Gerenciamento Administrativo	Controladoria Geral do Estado	Realizara manutenção administrativa e operacional das unidades da Auditoria Geral do Estado
	1190 - Gerenciamento Administrativo - Gestão Estratégica	Ouvidoria Geral do Estado	Manter as atividades técnicas e administrativas da Ouvidoria Geral

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do PPA 2012/2015

O que o orçamento de 2014 demonstra em relação à manutenção das atividades de custeio da CGE naquele ano foi tão somente a agregação de programas executados em outra unidade jurisdicionada gerando uma situação sui generis: dois programas de trabalho com as mesmas finalidades e os mesmos objetivos.

Cabe ressaltar no âmbito desse cenário, porém, que a dupla finalidade de ações para custeio administrativo da CGE de 2013 para 2014 aumentou 71%

(setenta e um pontos percentuais) elevando de R\$ 381.240,00 (trezentos e oitenta e um mil e duzentos e quarenta reais) para R\$ 654.088,00 (seiscentos e cinquenta e quatro mil e oitenta e oito reais), que a priori poderia ser usado para melhorar as condições de atuação da CGE neste exercício financeiro. Mas, este valor é apenas orçamentário, ou seja, gera somente uma expectativa de receber durante o ano este valor.

Em 2014 pode-se aferir que o valor orçamentário destinado às atividades finalísticas (programas 0910 - Controle Interno com Eficiência e Transparência; 0950 - Gestão Eficiente e Transparente e 1010 - Ouvidoria Itinerante) da CGE somaram R\$ 281.713,00 (duzentos e oitenta e um mil reais e setecentos e treze reais) o que representa 24,5% (vinte e quatro e meio pontos percentuais) dos recursos destinados a CGE no valor total de R\$ 1.150.660,00 (um milhão, cento e cinquenta mil e seiscentos e sessenta reais)

#### *4.2.2.1.3.3 Dos recursos orçamentários para o ano de 2015 - Lei Estadual nº 1.856 de 19 de janeiro de 2015*

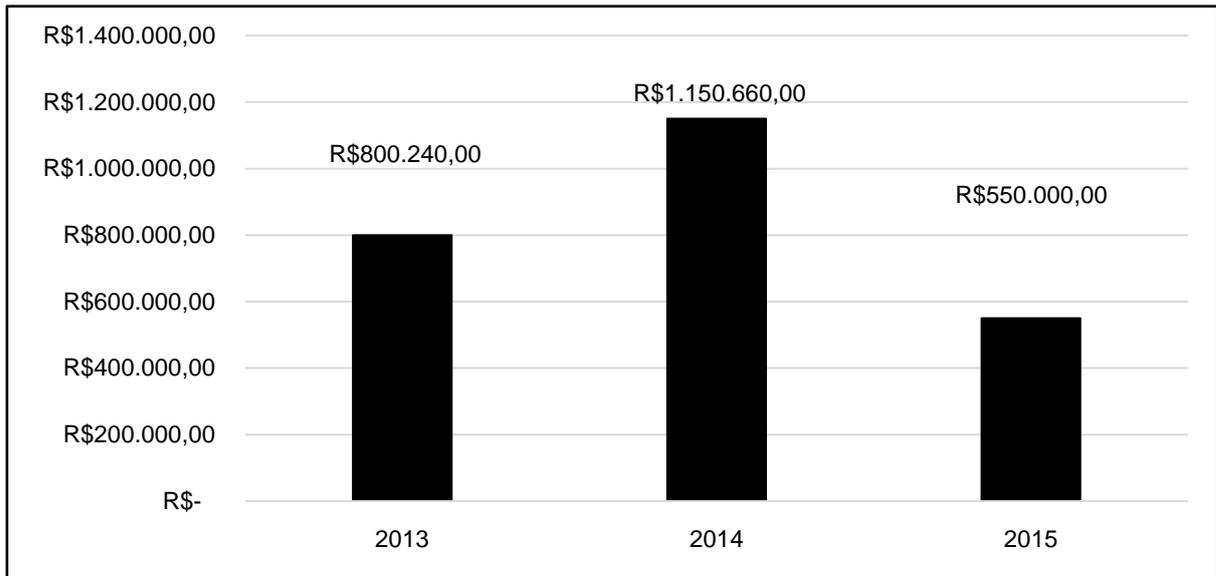
O valor orçado para a CGE (quadro 9) foi de R\$ 550.000,00 (quinhentos e cinquenta mil reais). Porém, neste exercício financeiro houve redução de 45% (quarenta e cinco pontos percentuais) no orçamento destinado a Controladoria Geral do Estado em relação ao ano anterior.

Em recursos orçamentários a diminuição foi de R\$ 660.660,00 (seiscentos e sessenta mil e seiscentos e sessenta reais) distribuídos nos programas: a) Gerenciamento Administrativo: redução de 48%; b) Desenvolvimento de Recursos Humanos: redução de 44%; c) Controle Interno com eficiência e transparência: redução de 35%; d) Gestão eficiente e transparente: aumento de 15000%; f) Ouvidoria Itinerante: aumento de 0,12%; e g) Gerenciamento Administrativo: redução de 100%. A redução do orçamento da CGE se deveu, sobretudo, a eliminação do programa Gerenciamento Administrativo – Ouvidoria, no valor de R\$ 225.000,00 (duzentos e vinte e cinco mil) que foi excluído do exercício de 2014.

O motivo pelo qual o programa Gestão Eficiente e Transparente ter aumentado em 15.000% (quinze mil pontos percentuais) foi devido ao valor incipiente de 2013 de R\$ 40,00 (quarenta reais) ter sido aumentado no orçamento de 2014 para R\$ 15.040,00 (quinze mil e quarenta reais).

De maneira geral os programas de trabalho orçados na LOA para a CGE obedeceram aos critérios do ano anterior e aos recursos destinados para atividades fins da CGE somaram 38% (trinta e oito pontos percentuais) e o restante 68% (sessenta e oito pontos percentuais) foram para os programas meios.

**Gráfico 9 – Valores orçados na LOA para a CGE – 2013 a 2015**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir das Leis Estaduais nº 1729/2013, nº 1794/2013 e nº 1856/2015

Diante do panorama orçamentário vigente do período de 2013 a 2015 (gráfico 9), executados de acordo com o PPA elaborado em 2011, os valores destinados ao Órgão Central de Controle Interno ao final deste período apresentaram uma queda orçamentária de 31% (trinta e um pontos percentuais).

Deduz-se, então, que neste período a Auditoria Geral do Estado em 2013, ao executar somente a macrofunção a auditoria teve um orçamento superior a Controladoria Geral em 2015 com as quatro macrofunções (Auditoria, Corregedoria, Ouvidoria e Ações Estratégicas) no seu arcabouço institucional regulatório.

#### *4.2.2.1.4 Dos valores orçados nas Leis Orçamentárias Anuais – 2016 a 2017*

O quadro 11 demonstra que houve uma redução nos programas executados pela CGE em relação ao ano anterior. O primeiro se refere ao programa Gerenciamento Administrativo, sendo comum a todas as unidades jurisdicionadas do Poder Executivo Estadual, cuja execução está centrada nas despesas de custeio da

Controladoria, como: contratos de limpeza e conservação, aluguel do imóvel, manutenção em geral etc.

**Quadro 11 – Valores orçados na LOA para a AGE/CGE**

Eixo Desenvolvimento da Gestão e Finanças	2016	2017	Total
Programa 0005 - Gerenciamento Administrativo - eixo Gestão e Finanças	R\$ 680.100,00	R\$ 1.075.157,00	R\$ 1.755.257,00
Programa 0039 - Controle Interno das Ações Governamentais	R\$ 820.000,00	R\$ 386.943,00	R\$ 1.206.943,00
Total	R\$ 1.500.100,00	R\$ 1.462.100,00	R\$ 2.962.200,00

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos do PPA 2016/2019

Este período compreende o PPA 2016-20175 no qual para cada exercício financeiro houve a publicação de lei específica, versando o cumprimento das metas do PPA para cada ano:

- a) 2016 - Lei Estadual nº 1.982 de 15 de janeiro de 2016;
- b) 2017 - Lei Estadual nº 2.131 de 06 de janeiro de 2017;

O segundo é o programa Controle Interno das Ações Governamentais destinado às atividades de Corregedoria, Auditoria, Ouvidoria e Ações Estratégicas, ou seja, as ações de execução programáticas da CGE.

Neste período (2016 e 2017) houve uma redução de 53% (cinquenta e três pontos percentuais) nos valores orçados para 2017 em relação ao ano de 2016 no programafinalístico da CGE, e um aumento de 58% no programa de atividades administrativas.

De maneira prática houve uma permuta de valores entre os dois programas sendo que os valores orçados para as ações administrativas aumentaram, enquanto o orçamento das atividades fins, incluso a fiscalização e monitoramento dos gastos públicos, diminuíram.

A necessidade de aumentar os recursos destinados à manutenção administrativa decorre da obrigação de dotação orçamentária para pagamento do aluguel do prédio onde a CGE passou a funcionar no ano de 2016.

O orçado para pagamento do aluguel foi de R\$ 440.000,00 (quatrocentos e quarenta mil reais) conforme contrato por dispensa de licitação nº 001/2016-CGE

cujo objetivo é a prestação de serviço de locação de 01 (um) imóvel comercial em alvenaria, situado na Av. Padre Júlio Maria Lombaerd, nº 2562, Santa Rita, para instalação e funcionamento da Controladoria Geral do Estado do Amapá, contendo 03 (três) pavimentos com salão amplo e 03 (três) banheiros em cada pavimento.

O valor orçado do aluguel representou 65% (sessenta e cinco pontos percentuais) e 25% (vinte e cinco pontos percentuais) do programa Gerenciamento Administrativo dos anos 2016 e 2017 respectivamente.

#### *4.2.2.1.4.1 Dos recursos orçamentários para o ano de 2016 - Lei Estadual nº 1.982 de 15 de janeiro de 2016*

De acordo com a Lei Estadual nº 1.982 de 15 de janeiro de 2016 o orçamento da Controladoria Geral do Estado do Amapá para o exercício de 2016 foi de R\$ 1.179.100,00 (um milhão, cento e setenta e nove mil e cem reais) havendo um aumento de 114% (cento e quatorze pontos percentuais em relação ao exercício anterior).

A partir deste ano os programas executados pela CGE para as atividades administrativas e finalísticas foram reduzidos a dois programas: I) Programa 0005 – Gerenciamento Administrativo – eixo gestão e finanças: orçado em R\$ 680.100,00 (seiscentos e oitenta mil e cem reais), e II) programa 0039 – Controle Interno das Ações Governamentais: orçado em R\$ 820.000,00 (oitocentos e vinte mil reais).

O programa Gerenciamento Administrativo atuou na manutenção dos serviços administrativo dos setoriais das áreas de comunicação administrativa, material e patrimônio, serviços gerais, transporte e pessoal, visando dar suporte às ações da CGE.

Em relação ao programa Controle Interno das ações governamentais as ações foram para atender as macrofunções de: I) ações estratégicas no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais); II) corregedoria administrativa no valor de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais); III) Ouvidoria no valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); e IV) Auditoria no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

Houve, também, o aporte orçamentário destinado a Coordenadoria de Tecnologia da Informação no valor de R\$ 290.000,00 (duzentos e noventa mil reais) destinados a dotar a CGE de hardwares e softwares e na capacitação para o fortalecimento das ações de controle. Ao incluir esta ação para fortalecer as

macrofunções da Controladoria Geral há um indicativo de fortalecimento das ações de controle da CGE sobre a gestão pública do Poder Executivo dando condições de trabalho aos agentes públicos que atuam nas atividades de execução programática do Órgão.

#### *4.2.2.1.4.2 Dos recursos orçamentários para o ano de 2017 - Lei Estadual nº 2.131 de 06 de janeiro de 2017*

Neste exercício a CGE teve a dotação de R\$ 1.462.100,00 (um milhão, quatrocentos e sessenta e dois mil e cem reais) distribuídos no programa Gerenciamento Administrativo – eixo gestão e finanças orçado em R\$ 1.075.157,00 (um milhão, setenta e cinco mil e cento e cinquenta e sete reais) e programa Controle Interno das Ações Governamentais orçado em R\$ 386.943,00 (trezentos e oitenta e seis mil e novecentos e quarenta e três reais).

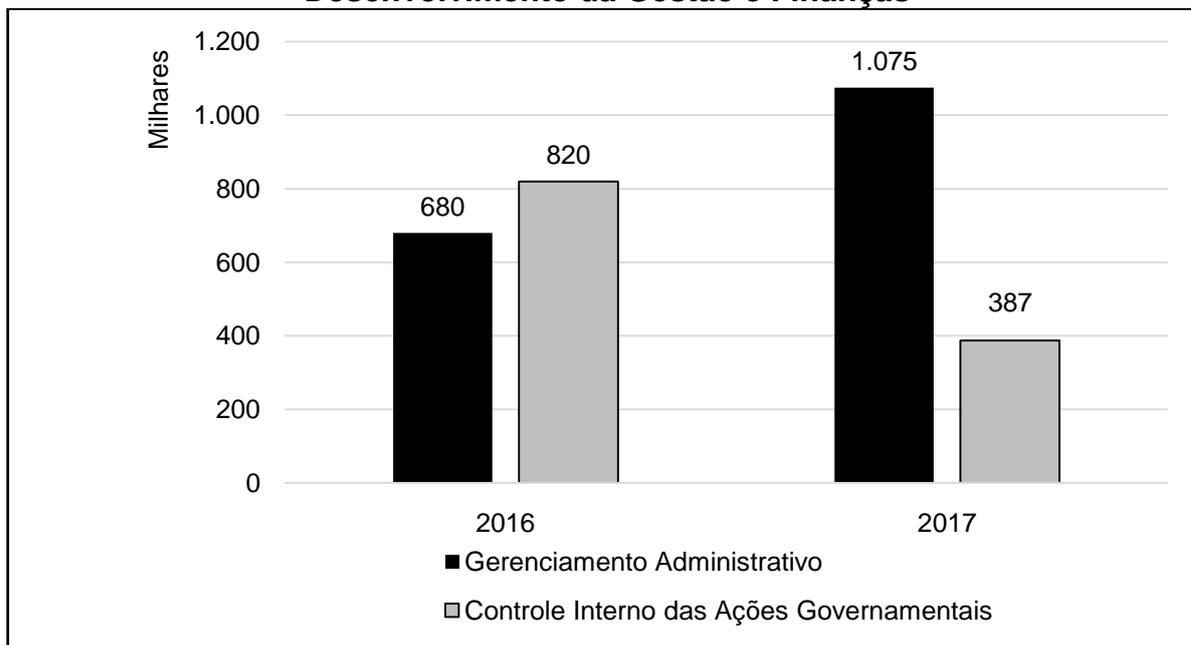
As ações programadas nos dois programas de 2017 foram às mesmas executadas no ano de 2016. Houve somente mudança na distribuição de valores

O Programa gerenciamento administrativo – eixo gestão e finanças foram orçados em R\$ 1.075.157, 00 (um milhão, setenta e cinco mil e cento e cinquenta e sete reais), consumindo 74% do orçamento da CGE. Já o programa Controle Interno das ações governamentais foi orçado em R\$ 386.943,00 (trezentos e oitenta e seis mil e novecentos e quarenta e três reais), orçado em 26% (vinte pontos percentuais) dos recursos para o ano de 2017.

Os recursos para as atividades de execução programática foram distribuídos: a) **Corregedoria**: R\$ 41.943,00 (redução de 72% em relação ao orçamento de 2016); b) **Ouvidoria**: R\$ 65.000,00 (redução de 20% em relação ao orçamento do ano de 2016); c) **Auditoria**: R\$ 90.000,00 (redução de 55% em relação ao orçamento do ano anterior); e d) **Ações Estratégicas**:R\$ 100,000,00 (redução de 50% em relação ao orçamento do ano anterior).

Da mesma forma que o ano anterior houve recursos orçamentários para a ação Desenvolvimento tecnológicos (gráfico 10) das ações de controle no valor de R\$ 90.000,00. Este valor foi reduzido em 69% em relação ao orçamento do exercício de 2016.

**Gráfico 10 – Valores para os programas da CGE nos anos de 2016 e 2017 - Eixo Desenvolvimento da Gestão e Finanças**



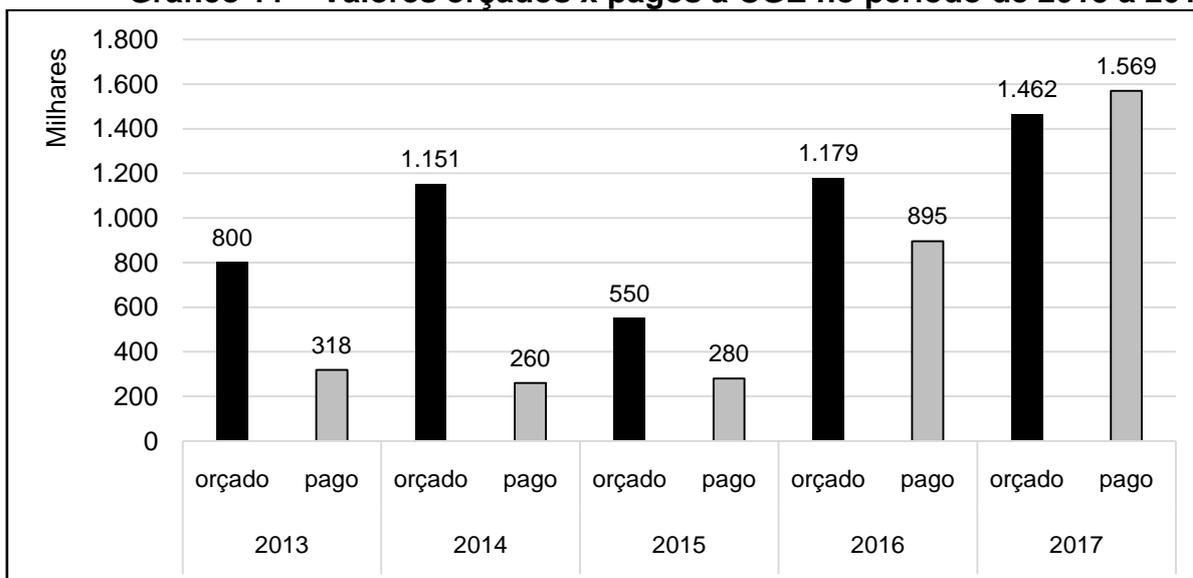
Fonte: Elaborado pelo autor de acordo com as Leis Orçamentárias do Estado do Amapá nº 1982/2016 e nº 2131/2017

O gráfico 10 demonstra a redução de recursos para as atividades fins e o aumento para as atividades de custeio da CGE. Neste cenário, o aumento de recursos para o custeio envolve o aluguel do prédio para o funcionamento da CGE no ano de 2017, orçado em R\$ 480.000,00 (quatrocentos e oitenta mil reais).

Desta forma, se não houvesse o aumento de recursos no programa gerenciamento administrativo para o exercício de 2017, outras atividades de custeio como transporte, limpeza e conservação, etc., a CGE não teria os recursos necessários para as atividades de manutenção, pois o valor consumido com o aluguel sem este aumento seria de 71% (setenta e um pontos percentuais) do orçamento de manutenção administrativa.

#### *4.2.2.1.5 Dos valores financeiros recebidos pela Controladoria Geral do Estado no período de 2013 a 2017*

Conforme dados extraídos do portal da transparência do Poder Executivo Estadual e de acordo com as Leis Orçamentárias dos anos de 2013 a 2017 os valores orçados no início de cada exercício para a CGE e os valores efetivamente pagos pela CGE através dos seus respectivos programas.

**Gráfico 11 – Valores orçados x pagos a CGE no período de 2013 a 2017**

Fonte: Elaborado pelo autor de acordo com as Leis nº 1.729/2013, nº 1.794/2014, nº 1.856/2015, 1982/2016 e nº 2131/2017 e portal da transparência disponível em: <http://www.transparencia.ap.gov.br/>. Acesso em 19/07/2019

Até o exercício de 2016 os valores orçados para a CGE foram contingenciados de acordo com a Política Orçamentária do Governo do Estado (gráfico 11). Em 2014 houve o menor repasse a CGE com uma redução de mais de 60% (sessenta pontos percentuais).

Este processo de contingenciar os recursos destinados a CGE foi realizado até o exercício de 2016, pois o Decreto de Contingenciamento que congelou parte dos recursos destinados às secretarias de estado. A CGE ficou de fora. Neste caso, houve uma decisão da gestão estadual de prestigiar as ações da CGE em virtudes das atividades estratégicas deste importante Órgão Central de Controle do Poder Executivo junto às unidades jurisdicionadas.

Ao analisar os valores repassados a CGE (quadro 12) não chega a 0,5% (zero vírgula cinco pontos percentuais) no período de 2013 a 2017.

**Quadro 12- Recursos financeiros repassados a CGE - 2013 a 2017**

Ano	Valor Recebido pela CGE	Valor total repassado para as Secretarias	Percentual recebido	Posição	Quantidade de Secretarias
2017	R\$ 1.568.620,01	R\$ 2.656.056.246,49	0,059%	34	65
2016	R\$ 894.954,06	R\$ 2.631.687.586,27	0,034%	43	62
2015	R\$ 280.079,59	R\$ 2.760.651.671,65	0,010%	54	65
2014	R\$ 259.543,61	R\$ 3.244.727.854,48	0,008%	58	63
2013	R\$ 317.959,48	R\$ 2.994.537.786,50	0,011%	63	65
Total	R\$ 3.321.156,75	R\$ 14.287.661.145,39	0,023%	-	-

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos orçamentos de 2013 a 2017 da CGE

Sendo o orçamento um dos fundamentos do planejamento estratégico, junto com a infraestrutura e recursos humanos, os valores repassados a Controladoria-Geral do Estado teve um leve crescimento no período.

Em 2013 a CGE teve um dos menores orçamentos executados, ficando atrás de duas Secretarias de Governo. No ano de 2017, em virtude de um aporte, mediante suplementação orçamentária, teve um acréscimo de mais de 500% (quinhentos pontos percentuais). Este aumento teve como origem a transferência orçamentária de recursos da Vice-governadora, por decisão do Vice-Governador Papaléo Paes que sensibilizado com a ausência de recursos atendeu solicitação de servidores da CGE para que aumentasse os recursos para o Órgão de Controle.

#### **4.3 A Macrofunção Auditoria: Planejamento, Execução, Comunicação e Monitoramento – 2013 A 2017**

As atividades da macrofunção auditoria executadas pelo Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Amapá pode ser dividida em dois momentos: o primeiro se refere às auditorias realizadas pela Auditoria Geral do Estado do Amapá até o mês de outubro de 2013, e o segundo momento são as auditorias realizadas pela Controladoria Geral do Estado a partir do mês de novembro de 2013 até o ano de 2017.

Da mesma forma que as atividades da macrofunção auditoria alcançaram dois momentos, as bases normativas de atuação do controle interno decorreram, também, de dois planos plurianuais: a) O PPA 2012-2015 referenciou as atividades executadas pela macrofunção auditoria no período de 2013 a 2015 e b) O PPA 2016-2019 referenciou as atividades executadas pela macrofunção auditoria no período de 2016 e 2017.

Assim, delinear a atuação da CGE neste período requer contextualizar as ações de fiscalização de acordo com os planos anuais de trabalho – PAT, a partir das Políticas Públicas contidas no PPA, que a cada ano são extraídas aquelas consideradas prioritárias, e executadas pelas leis orçamentárias anuais.

Ressalta-se que as ações qualificadas e quantificadas de auditoria no período de 2013 a 2017 foram extraídas de acordo com os relatórios de gestão fornecida pela Controladoria Geral do Estado.

Em 2012 o planejamento das atividades de auditoria é fundamentado no PPA 2012-2015. Para cada ano houve revisão das ações de controle de modo a recuperar sua contemporaneidade e as situações decorrentes das leis orçamentárias, para que as ações de controle estivessem em consonância com as ações das unidades jurisdicionadas.

Assim, no ano de 2013 houve uma ruptura com o modelo tradicional de controle implantado no Poder Executivo.

E esta ruptura estava presente nas discussões no ano de 2011 entre o corpo técnico de auditores para a elaboração do PPA 2012-2015. Havia um sentimento forte de transformar a Auditoria Geral do Estado em Controladoria de modo a fortalecer as ações de auditoria no governo do estado.

Em reuniões com o corpo técnico em 2011 foram elaboradas propostas de atuação da Auditoria para os quatro anos seguintes, razão pela qual o plano de trabalho de auditoria para os anos de 2013, 2014 e 2015 foram alicerçados em 2012 de acordo com o PPA vigente à época.

Assim, as ações de planejamento para os anos de 2013, 2014 e 2015 da macrofunção auditoria estão umbilicalmente ligados entre si, pois derivam da mesma matriz: o PPA 2012-2015.

#### 4.3.1 A percepção dos stakeholders quanto à atuação da macrofunção auditoria na política pública de controle interno do Poder executivo do Estado do Amapá no período de 2013 a 2017

Antes de fazer as análises das atividades da macrofunção auditoria, procedemos a uma pesquisa com os servidores auditores e analistas de finanças e controle da Controladoria Geral do Estado com o objetivo de perceber a atuação do órgão de controle interno quanto as suas atividades operacionais

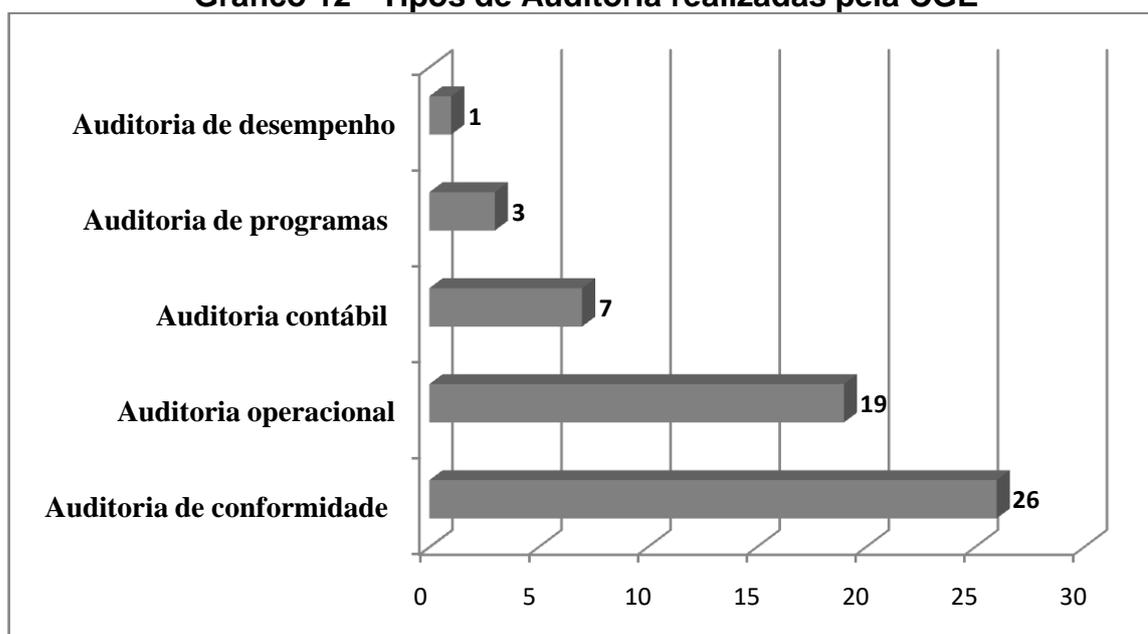
Neste sentido a pesquisa foi direcionada aos auditores que executaram atividades na Coordenadoria de Auditoria durante os anos de 2013 a 2017.

Os 37 (trinta e sete) servidores que responderam ao questionário trabalham no setor público desenvolvendo suas atividades no Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo Estadual com tempo médio de experiência na atividade de auditoria de 19 (dezenove) anos.

Durante a aplicação dos questionários os servidores poderiam assinalar mais de uma atividade, em virtude das características decorrentes do processo de auditoria e/ou fiscalização.

Inicialmente foi questionado aos participantes da pesquisa quais os tipos de auditorias são realizados pela CGE, no período entre 2013 a 2017. Em resposta foi evidenciado que:

**Gráfico 12 - Tipos de Auditoria realizadas pela CGE**



Fonte: Questionário aplicado pelo autor aos servidores da CGE - 2013 a 2017

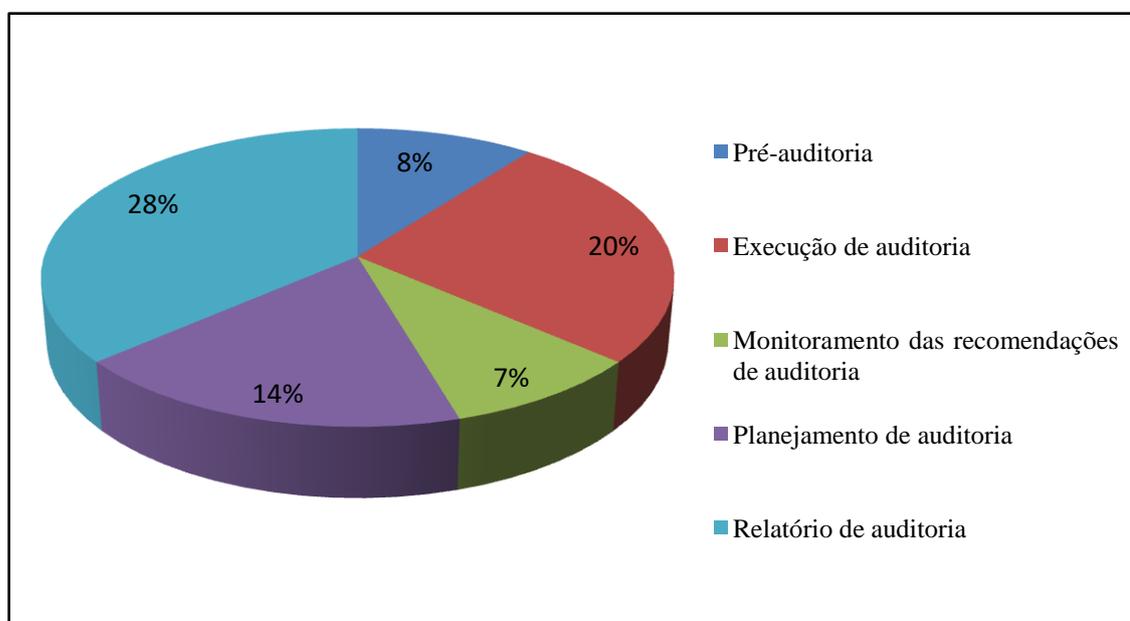
Compreende-se (gráfico 12) que, de acordo com as respostas dos *stakeholders* (neste caso podiam responder mais de uma alternativa), 26% responderam que neste período fizeram auditorias de conformidade, 19% auditores responderam que realizaram auditoria operacional, 7% responderam auditoria contábil, 3% auditorias de programas e 1% auditoria de desempenho.

Isso demonstra que existe uma preocupação em se levar a efeito auditorias que destaquem o que se denomina de conformidade. Este tipo de processo refere-se a uma ferramenta para gerenciar os processos e estabelecer o nível de aderência da organização aos mesmos.

Assemelha-se a uma espécie de inventário referente a processos, normas e procedimentos que tem por objetivo garantir, traçar uma linha demarcatória entre o que se espera e o que se pode ou deve fazer ao se proceder a auditoragem.

Na sequência, questionaram-se junto aos participantes quais as etapas executadas pelos analistas no processo de auditoria de acordo as atividades executadas no período de 2013 a 2017. Em resposta foi esclarecido que:

**Gráfico 13 - Etapas organizadas e executadas pelos analistas no processo de auditoria**



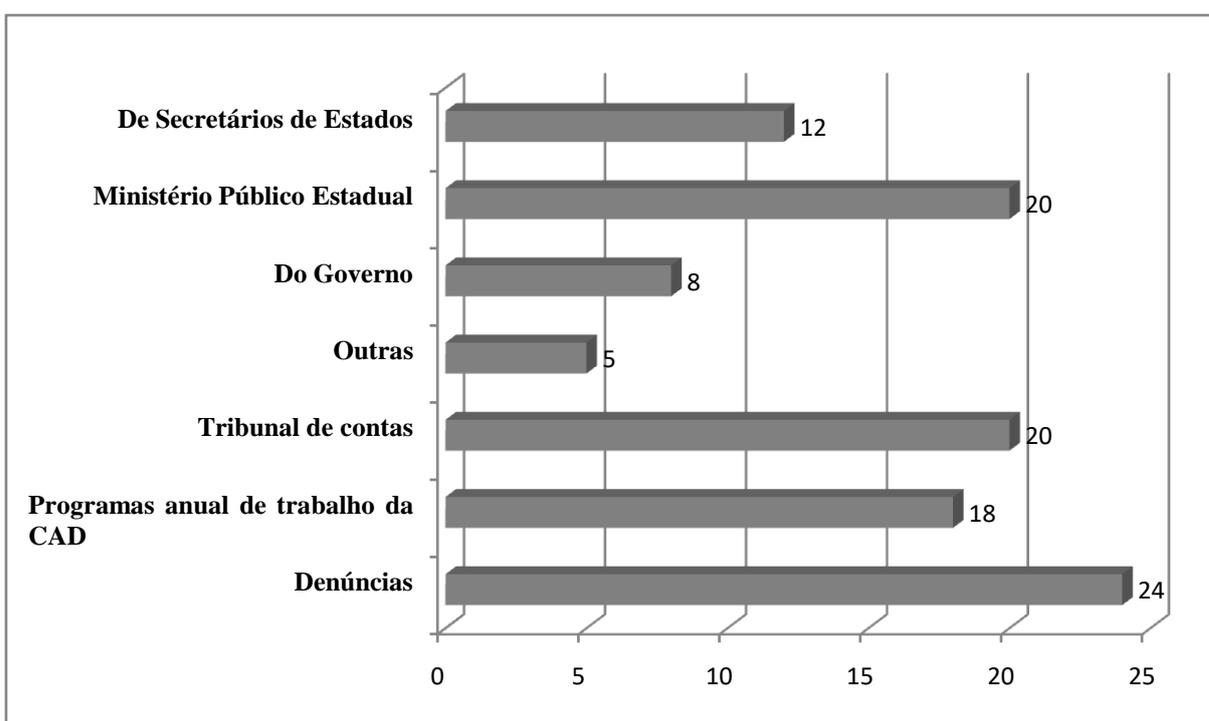
Fonte: Questionário aplicado pelo autor aos servidores da CGE -2013 a 2017

Observa-se que 28% dos participantes (gráfico 13) disseram que a etapa correspondente ao relatório de auditoria recebe destaque; 20% afirmaram que a fase de execução é a mais central do processo; 14% disseram que a etapa referente ao

planejamento da auditoria tem sido realçada; 8% declararam que a etapa relacionada à pré-auditoria recebe mais atenção e 7% afirmaram que o monitoramento das recomendações da auditoria é o ponto central dos analistas no processo de auditoria.

Outra questão dirigida aos participantes da pesquisa buscava saber qual a origem das demandas de auditoria realizadas. As respostas dos participantes da pesquisa evidenciam que:

**Gráfico 14 - As demandas de auditoria realizadas têm como origem**

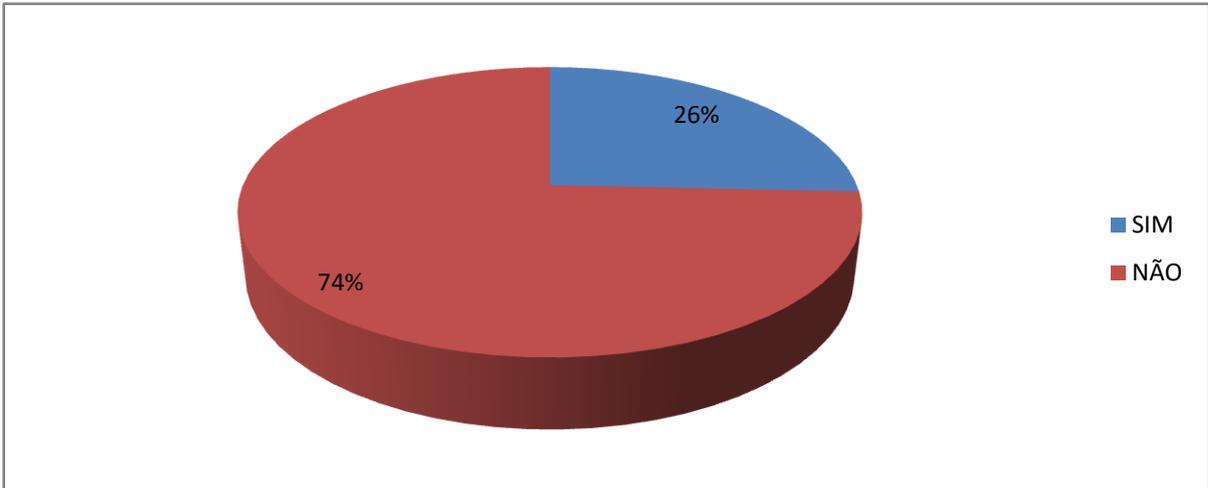


Fonte: Questionário aplicado pelo autor aos servidores da CGE - 2013 a 2017

Mediante a análise do gráfico 14 nota-se que 24% dos participantes afirmaram que as demandas são originárias de denúncias que chegam à instituição 20% afirmaram que a origem das demandas provém do Ministério Público Estadual; 20% têm como origem o Tribunal de Contas do estado; 18% são originários de programas anuais de trabalho da CAD; 12% de Secretários de Estado; 8% do Governo Estadual e 5% de outras instituições.

Na sequência questionou-se aos sujeitos participantes se a Controladoria possui algum manual de auditoria ou documento similar utilizado pelos analistas para alinhar os procedimentos de auditoria. A respostas obtidas foram:

**Gráfico 15 - A CAD possui um manual de auditoria ou outro documento similar usado pelos analistas para uniformizar os procedimentos de auditoria?**

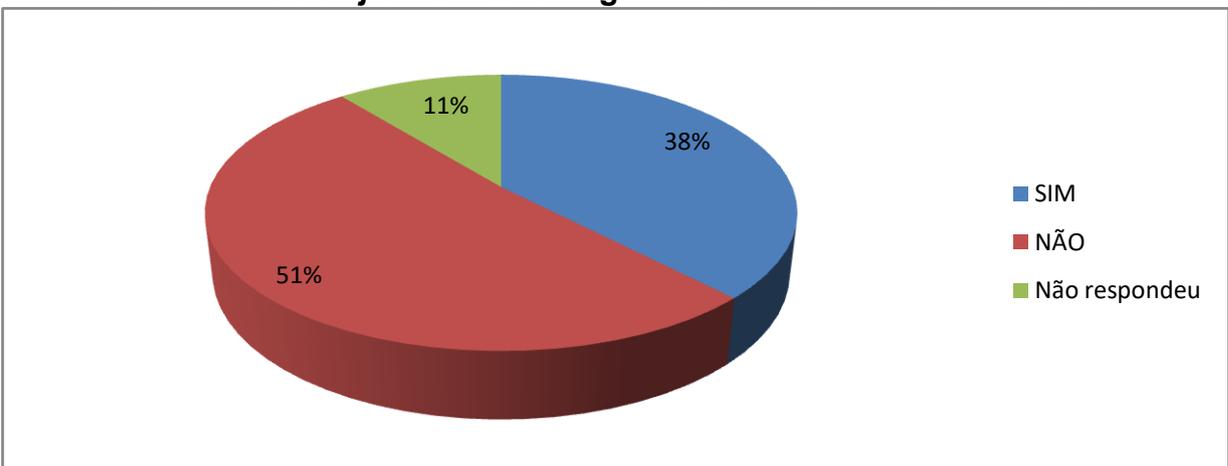


Fonte: Questionário aplicado pelo autor aos servidores da CGE - 2013 a 2017

Nota-se que um total de 74% dos participantes (gráfico 15) responderam negativamente a essa indagação, sendo que apenas 26% dos participantes da pesquisa afirmaram que existe tal documento. Esse certamente é um contraponto existente na CAD, posto que a inexistência de um documento que oriente o processo de auditoria causa dificuldades de se proceder a esse processo com a transparência e sistematização exigidas.

Outro questionamento apresentado aos participantes da pesquisa buscava saber se na opinião pessoal dos participantes a CGE tem feito uso do planejamento estratégico entre os anos de 2013 e 2017. Em resposta obteve-se os seguintes posicionamentos.

**Gráfico 16 - Planejamento Estratégico entre os anos de 2013 a 2017?**

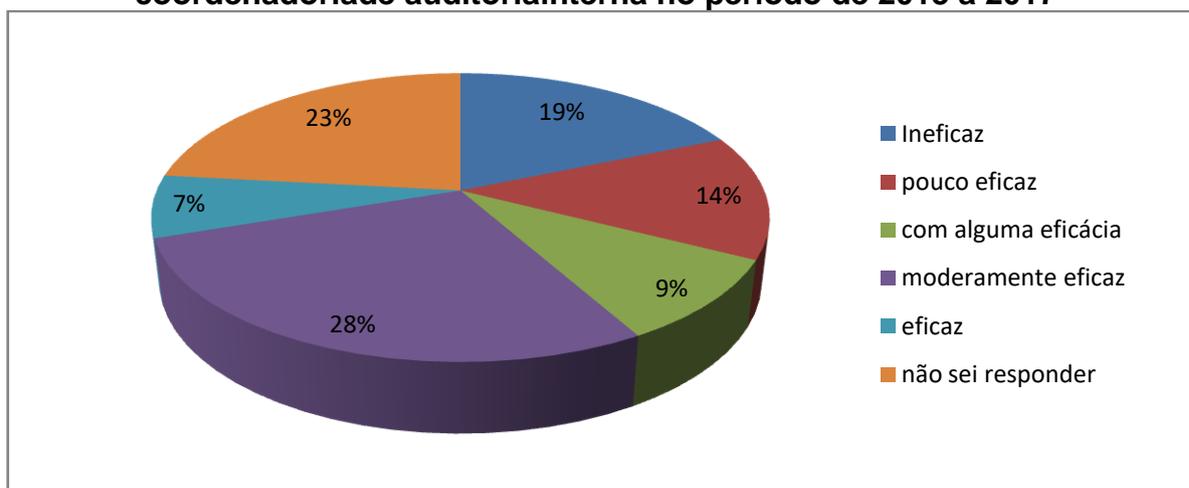


Fonte: Questionário aplicado pelo autor aos servidores da CGE - 2013 a 2017

Os resultados da pesquisa mostram que 51% dos sujeitos (gráfico 16) afirmaram que a CGE não faz uso de nenhum tipo de planejamento estratégico; 38% disseram que a CGE faz uso de um planejamento sistemático e 11% não responderam a esse questionamento. Observa-se novamente que a ausência do Planejamento Estratégico constitui uma falha técnica e operacional que repercute no processo de auditoria, uma vez que não se pode determinar quais ações devem ser tomadas para que se evite qualquer tipo de atividade ilícita que comprometa o trabalho da CGE.

Em seguida questionou-se dos participantes como estes avaliariam a eficácia dos trabalhos e tarefas efetivadas pela Coordenadoria de Auditoria interna da CGE no período de 2013 a 2017, ou seja, as atividades de auditoria obtiveram os resultados esperados? Ou mesmo teve efeito sobre os gastos públicos? Os sujeitos da pesquisa foram incisivos em responder da seguinte forma:

**Gráfico 17 - Como você avalia a eficácia dos trabalhos da coordenadoria de auditoria interna no período de 2013 a 2017**

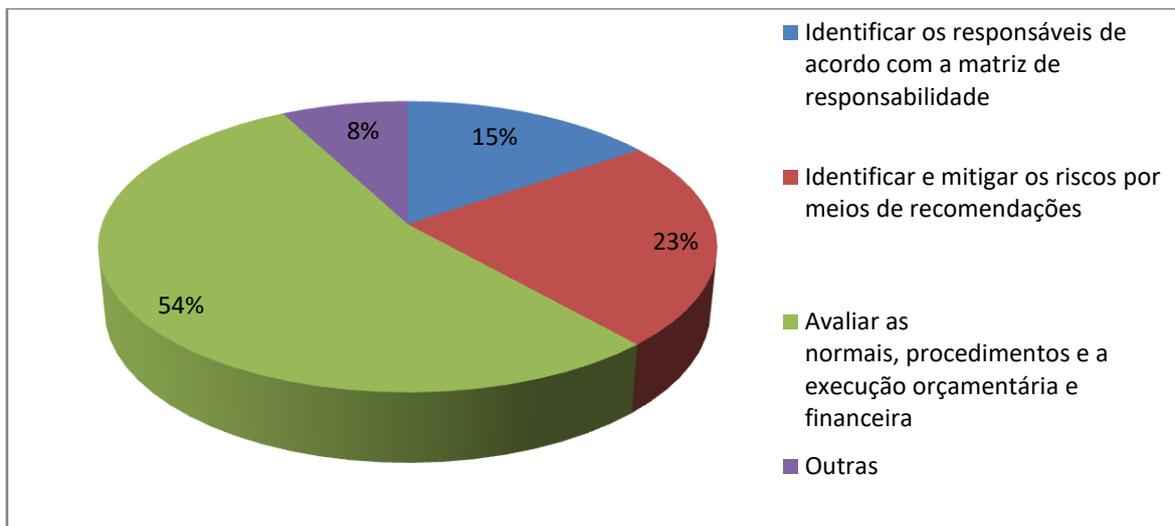


Fonte: Questionário aplicado pelo autor aos servidores lotados na CGE - 2013 a 2017

Nota-se que 28% dos participantes (gráfico 17) disseram que essa eficácia é moderada; 23% afirmaram que não saberia como responder a esse questionamento; 19% evidenciaram que essa eficácia não existe; 14% disseram que é pouco eficaz; 9% responderam que existe alguma eficácia e apenas 7% conceituaram os trabalhos da coordenadoria de controladoria interna como eficaz.

Outra questão pertinente apresentada aos sujeitos participantes da pesquisa buscava saber se nas ocasiões em que é convocado a executar um trabalho de auditoria qual o objetivo principal que tem em mente. As respostas foram:

**Gráfico 18 - Ao executar um trabalho de auditoria você faz com qual objetivo?**

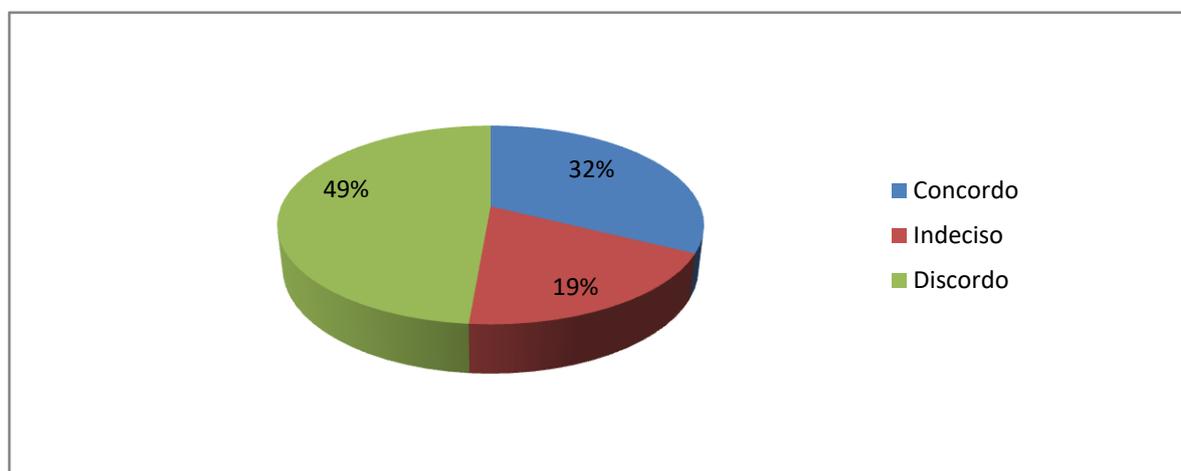


Fonte: Questionário aplicado pelo autor aos servidores lotados na CGE - 2013 a 2017

A partir da análise do gráfico 18, percebe-se que 54% dos participantes realizam o trabalho de auditoria com a finalidade de avaliar as normas, procedimentos e a execução orçamentária e financeira; 23% têm a intenção de identificar e mitigar os riscos por meio de recomendações; 15% têm o objetivo de identificar os responsáveis de acordo com a matriz de responsabilidade e 8% tem outros objetivos.

Em seguida procedeu-se outro questionamento que buscava saber se no setor onde o participante trabalha ocorrem reuniões para se avaliar as atividades executadas. Em resposta foi dito que:

**Gráfico 19 - Em seu setor há reuniões para avaliação das atividades executadas?**



Fonte: Questionário aplicado pelo autor aos servidores lotados na CGE - 2013 a 2017

Mediante a análise do gráfico 19, percebeu-se que 49% dos sujeitos da coordenação discordaram sobre a existência de reuniões para a avaliação das atividades; 32% afirmaram que concordam com o fato de que as reuniões são feitas para se proceder a avaliação das atividades executadas e 19% ficaram indecisos, não sabendo se posicionar sobre a questão proposta.

Diante das respostas dos auditores, procedeu-se o levantamento de dados das atividades da macrofunção auditoria no período de 2013 a 2017, no qual apresentaram informações conflitantes com os dados acima tabulados.

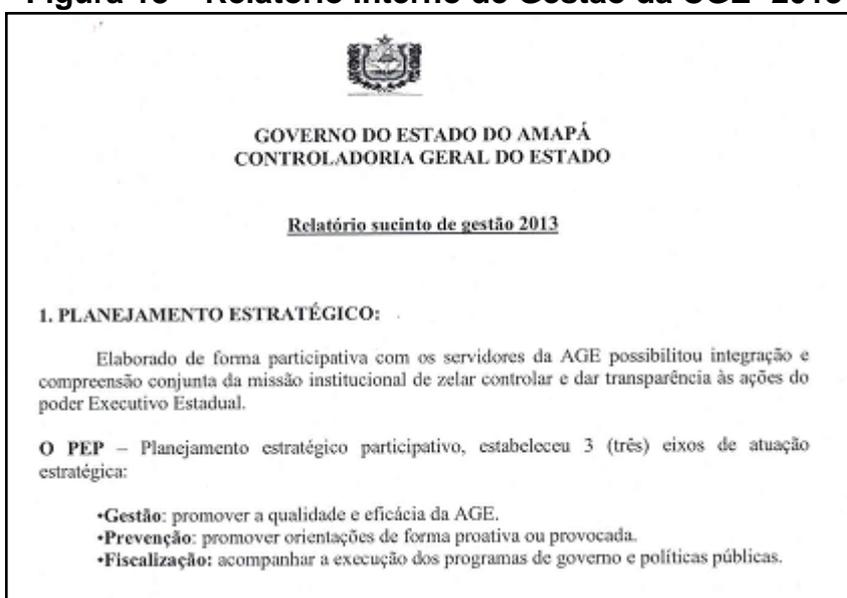
#### 4.3.2 A Macrofunção Auditoria - 2013

Conforme documentação que constam nos arquivos da CGE, a construção do planejamento das atividades de fiscalização para o exercício de 2013 foi baseada no documento intitulado Roteiro de Auditoria de Conformidade do Tribunal de Contas da União - TCU, aprovada pela Portaria-SEGCEX nº 26, de 19 outubro de 2009. Este documento está organizado em seis itens: a) **Padrões gerais:** define que as auditorias de conformidade devem obedecer às normas definidas neste roteiro; define que o titular da unidade técnica deve acompanhar todas as fases de auditoria desde o planejamento até a conclusão do relatório; e define as atribuições do supervisor da auditoria e do coordenador da equipe de auditoria; b) **Padrões de planejamento:** define as responsabilidades do titular da unidade técnica visando assegurar o tempo necessário para que as atividades de planejamento sejam exequíveis, incluído o escopo da auditoria, elaboração da matriz de planejamento com os procedimentos previamente estabelecidos, e as técnicas de auditoria a serem utilizadas; c) **Padrões de execução:** é o trabalho de campo executado pelo auditor. Esta fase é iniciada com a apresentação da equipe a unidade fiscalizada, aplicando os devidos procedimentos formulados na matriz de planejamento; d) **Padrões de elaboração do relatório:** instrumento de comunicação usado para formalizar a comunicação do resultado da auditoria a unidade fiscalizada. O relatório deve ser construído com clareza, concisão, exatidão, relevância, tempestividade e objetividade. Este padrão estrutura o relatório de auditoria em folha de rosto, resumo, sumário, lista de figuras e tabelas, apresentação, introdução, achados de auditoria, conclusão, encaminhamentos e anexos; e) **Glossário:** conceitua os termos técnicos usados nos relatórios de

conformidade; f) **Anexos**: demonstram de maneira detalhada os modelos de documentos a serem usados no Roteiro de Auditoria de Conformidade.

Conforme se depreende dos documentos que embasaram o planejamento das auditorias para o ano de 2013 (figura 18), percebe-se o esforço de organizar metodologicamente as atividades da Coordenadoria de Auditoria através de um Plano de Ação abrangendo disposto em três categorias: gestão, fiscalização e prevenção. Isto ficou evidente nos relatórios internos de gestão da Controladoria Geral do Estado para o exercício de 2013.

**Figura 18 – Relatório Interno de Gestão da CGE -2013**



Fonte: CGE – plano anual de trabalho da Coordenadoria de Prevenção da AGE para o ano de 2013

De forma sucinta o relatório de gestão (figura 18) demonstra as três categorias de atuação da Auditoria Geral do Estado.

As categorias de gestão, fiscalização e prevenção foram formuladas a partir do Planejamento Estratégico Participativo – PEP, idealizado pela Coordenadoria de Auditoria da AGE no ano de 2011, sendo referência para os anos subsequentes.

De forma proativa o PEP estabelece, ou melhor, se antecipa a criação da CGE, pois evidencia a necessidade do Órgão de Controle Interno atuar na prevenção, transparência e controle dos gastos públicos, pois, a estrutura organizacional da AGE não contemplava as ações de gestão e prevenção nos moldes concebidos pela CGE, ou seja, a atividade principal era a fiscalização

executada pelo Departamento de Auditoria através das divisões de Auditoria Administrativa, operacional, Especial e Contábil.

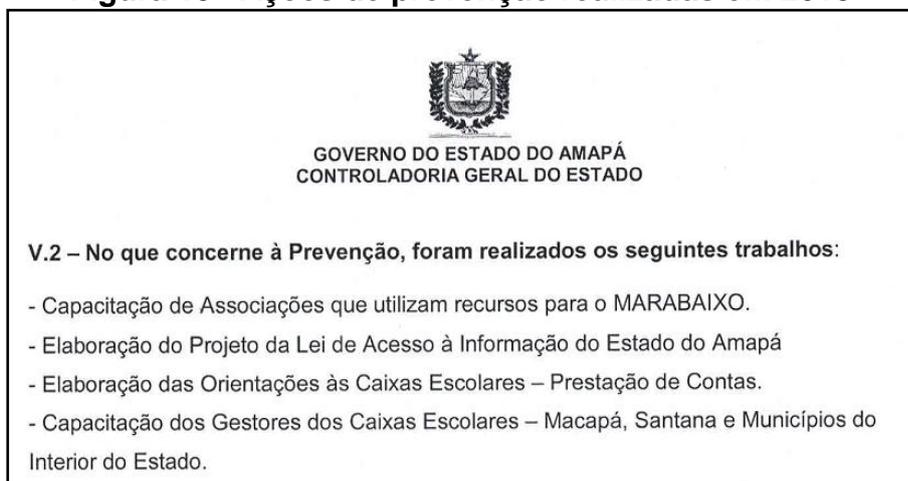
Desta forma, os dados apresentados no relatório de gestão de 2013 não mencionam a categoria Gestão e tampouco apresenta as ações decorrentes de suas atividades.

Entretanto, as atividades relacionadas à categoria Gestão são aquelas de cunho meramente administrativo, de caráter continuado de despesa de custeio: limpeza e conservação, suprimentos de fundos, vigilância, água, luz, telefone. Estas atividades são para dar sustentabilidade às ações de controle interno por meio da fiscalização e prevenção dos gastos públicos conforme plano anual de trabalho da Auditoria para o ano de 2013.

a) Da coordenadoria de Prevenção

Em relação à atividade de **prevenção** inserida no plano anual de trabalho da AGE, esta contempla as atividades de caráter educativo e de assessoramento, seja de maneira proativa ou provocada, aos órgãos que compõem a administração pública do Governo do Estado do Amapá e quando, solicitado presta as mesmas atividades a outros entes do Estado. A estrutura organizacional da AGE, de acordo com a o Decreto Estadual nº 5223/2007, não contemplava esta coordenadoria.

**Figura 19– Ações de prevenção realizadas em 2013**

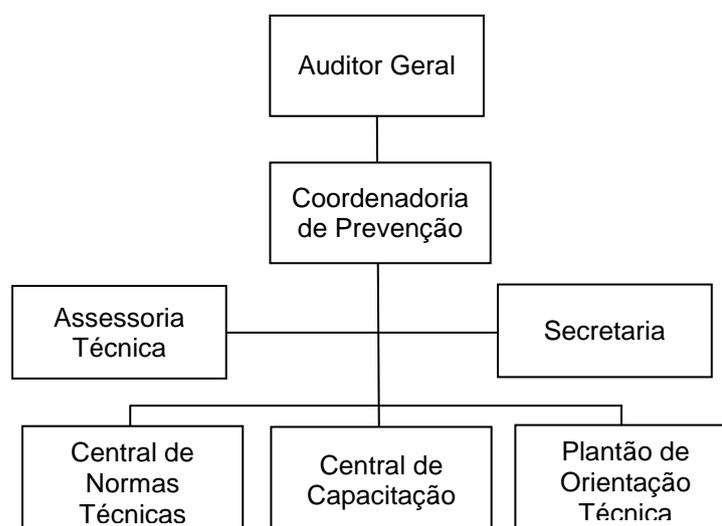


Fonte: CGE – plano anual de trabalho da Coordenadoria de Prevenção da AGE para o ano de 2013

No referido relatório de Gestão (figura 19) consta somente informações Gerais sem maiores detalhes. Esta coordenadoria foi criada pelo corpo estratégico da AGE em 2011 (composto pelo Gabinete do auditor e Departamento de Auditoria) para atender a demanda de trabalho crescente para as ações de prevenção e educação no âmbito do Poder Executivo Estadual.

Entretanto, foi possível delinear algumas atividades da Coordenadoria de Prevenção mediante arquivos digitais, portal da transparência mantido pelo Governo do Estado e consultas ao Diário Oficial do Estado - DOE referentes ao ano de 2013. Foi possível também identificar a estrutura (figura 20) funcional da Coordenadoria de Prevenção:

**Figura 20 - Organograma da Coordenadoria de Prevenção – AGE/2013**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados contidos no plano anual de trabalho da AGE para o ano de 2013.

O quantitativo de recursos humanos alocados na coordenadoria de prevenção era composto por 01 diretor de prevenção, 02 assessores técnicos, 03 auditores de normas técnicas, 04 auditores na central de capacitação e 03 auditores na central de orientação técnica.-.

A Coordenadoria era composta por 10 (dez) auditores, sendo que alguns faziam parte tanto da central de normas técnicas, quanto da central de capacitação.

De acordo com dados obtidos, a coordenadoria de prevenção elaborou um plano composto por 02 (duas) ações: a) **Assessoramento técnico as instituições estaduais:** tinha como finalidade realizar assessoramento técnico junto aos órgãos do Poder Executivo Estadual com as seguintes ações: I - elaborar

cartilhas de orientações técnicas a gestão; II - realizar ciclos de cursos e seminários aos setoriais das unidades de governo; III - realizar oficinas de orientação da aplicação e prestação de contas de recursos para prefeituras e organizações não governamentais; e IV - socialização e implementação da Lei de Acesso a Informação e b) **Controladoria interativa**: com a finalidade de realizar consultoria para órgãos que compõe o Poder Executivo Estadual com as seguintes ações: I – plantão de orientação técnica itinerante; II - plantão de orientação técnica presencial; III - realizar parcerias com outros órgãos de controle; e IV - realizar ações de informação a população dos gastos dos recursos públicos.

A figura 21 apresenta o cronograma de execução das ações da Coordenadoria de Prevenção para o ano de 2013.

**Figura 21– Cronograma de ação da Coordenadoria de Prevenção**

Ações	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Planejamento dos trabalhos	■	■										
Início das atividades programadas			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Reunião de avaliação com os supervisores			■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Reunião com os coordenadores e supervisores			■		■			■			■	
Avaliação e entregue de relatórios gerenciais												■

Fonte: CGE – plano anual de trabalho da Coordenadoria de Prevenção da AGE para o ano de 2013

O quadro demonstra que a atividade campo, que corresponde à fase de execução, começa a partir do mês de março, sendo que nos meses anteriores de janeiro e fevereiro era exclusivo do planejamento. Neste quadro percebe três figuras hierárquicas distintas: os supervisores e os coordenadores.

Os coordenadores eram os auditores indicados nas portarias como chefe de equipe de trabalho e para organizar as atividades da coordenadoria havia em cada unidade interna (Central de Normas Técnicas, Central de Capacitação e Central de Orientação técnica) um supervisor com a responsabilidade de orientar as equipes quanto à vinculação ao objetivo do Controle Interno à aderência aos padrões dos trabalhos de Prevenção, quais sejam revisar e aprovar o planejamento das atividades antes do início da execução dos trabalhos; acompanhar o

desenvolvimento dos trabalhos desde o início do planejamento até a conclusão do relatório das atividades de Prevenção; realizar concomitantemente o controle de qualidade das atividades desenvolvidas pelas equipes de Prevenção; e participar da reunião de apresentação e da reunião de encerramento das atividades do eixo Prevenção.

De acordo com o Relatório de Gestão da CGE as ações de prevenção realizadas foram: I - Capacitação de associações que utilizam recursos para promover a cultura do <sup>12</sup>Marabaixo; II - Elaboração do Projeto de Lei de Acesso à informação do Estado do Amapá; III - Elaboração de orientações às Caixas Escolares – prestação de contas; e IV - Capacitação de gestores de Caixas Escolares – Macapá, Santana e municípios do interior do Estado.

O art. 292 da Constituição do Estado do Amapá assevera que o Estado garantirá o pleno exercício da cultura, apoiando e incentivando a valorização das manifestações culturais. Assim, o Estado tem lastro normativo para realizar as Políticas Públicas de incentivo à cultura.

Desta forma, a SECULT como agente público financeiro tem a obrigação de atender as normas que possibilitem a boa e regular aplicação mediante a transferência de subvenções às entidades legalmente constituídas e aptas a receber estes incentivos. Assim, cabe ao Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo a responsabilidade, inclusive a preventiva, de resguardar a administração pública de situações que estejam em desacordo com o estabelecido na Lei Federal nº 8666/93, Lei Federal nº 4.320/64 e o Decreto Estadual nº 2006 de 09 de agosto de 1999.

---

<sup>12</sup>O Marabaixo é uma manifestação folclórica afro-amapaense, que consiste em homenagear o Divino Espírito Santo e a Santíssima Trindade em duas partes: a sagrada (missas, novenas, ladainhas) e a profana (dança do Marabaixo, bailes). Essas homenagens ocorrem durante o ciclo do Marabaixo, que começa sempre na Páscoa e termina no Domingo do Senhor (primeiro domingo após Corpus Christi). Durante os festejos, misturam-se rituais africanos (corte dos mastros, quebra da murta, danças) e europeu-católicos (missas, novenas, procissões). A origem do nome é incerta: alguns afirmam que vem do árabe marabut (louvar); outros afirmam que vem do fato dos escravos serem trazidos mar abaixo nos navios negreiros (ou seja, da África para o Brasil). Na dança do Marabaixo, as mulheres vestem-se com anáguas, saias rodadas floridas, camisa branca, colares, lenço no ombro e flor atrás da orelha, uma versão estilizada das roupas das escravas. Os homens usam roupas brancas e tocam com duas baquetas grandes tambores chamados caixas ou caixa de Marabaixo. Tanto os tocadores quanto as mulheres cantam os versos improvisados chamados ladrões; muitos desses versos têm teor religioso. Todos dançam em círculo, no sentido anti-horário e ao redor de si mesmo (Fonte: jornal Diário do Amapá. Disponível em: <https://www.diariodoamapa.com.br/blogs-e-colunas/blog-do-heraldo/conheca-o-que-e-o-marabaixo/>. Acesso em 29/07/2019)

Em relação à capacitação de associações que promovem as festividades do marabaixo (figura 22), demonstra este momento da cultura amapaense(em 2013 aconteceu no período de 30 de março a 02 de junho), os recursos repassados pelo Governo do Estado às entidades representativas começaram de maneira mais contundente a partir do ano de 1988. Estes recursos foram repassados mediante a celebração de termo convênio entre a Secretaria de Estado da Cultura - SECULT responsável em fomentar a cultura estadual.

**Figura 22 – Dança do Marabaixo**



Fonte: foto Márcio Pinheiro. Disponível em: [https://portal.ap.gov.br/ler\\_noticia.php?slug=2104/com-apoio-do-governo-do-estado-grupos-iniciam-mais-um-ciclo-do-marabaixo](https://portal.ap.gov.br/ler_noticia.php?slug=2104/com-apoio-do-governo-do-estado-grupos-iniciam-mais-um-ciclo-do-marabaixo). Acesso em: 29/07/2019

Conforme dados disponíveis no portal da transparência do Governo do Estado do Amapá no ano de 2013 houve repasse de recursos financeiros da Secretaria de Estado da Cultura para a União dos Devotos de Nossa Senhora da Conceição – UDNsc no valor de R\$ 151.250,00 (cento e cinquenta e um mil e duzentos e cinquenta reais) para custear parte das despesas com a realização do projeto cultural Ciclo do Marabaixo, mediante o termo de celebração de convênio nº 005/2013-SECULT, processo 16000262/2013, Nota de Empenho nº 2013NE00058.

Da mesma forma que apoia com recursos financeiros a atividade cultural do Marabaixo, o Governo do Estado fomenta outras ações culturais.

Em 2013 a Secretaria de Estado da Cultura repassou a diversas entidades o montante de R\$ 10.237.283,23 (dez milhões, duzentos e trinta e sete mil, duzentos e oitenta e três reais e vinte e três centavos).

Dentre as outras entidades que receberam recursos para custear festas populares foram agraciadas: a) A Liga Independente das Escolas de Samba do Amapá LIESAP no valor de R\$1.429.950,00 (um milhão quatrocentos e vinte e nove mil e novecentos e cinquenta reais) decorrentes do Termo de Convênio nº 74/2013-SECULT; b) Liga Independente dos Grupos e Associação Junina do Amapá para custear o carnaval e a festa junina, ambas realizadas em 2013, para custear parte das despesas com a realização do projeto carnaval 2013 para blocos e prefeituras do Estado do Amapá através do Proc.160001100/2012 no valor de R\$ 128.733,68 (cento e vinte e oito mil, setecentos e trinta e três reais e sessenta e oito centavos) de acordo com a Nota de Empenho nº 2013NE00002 de 01/02/2013, e para a realização das festas juninas (Convênio nº 015/2013-SECULT) no valor de R\$ 1.290.000,00 (um milhão e duzentos e noventa mil reais) conforme nota de empenho liquidada e paga nº 2013NE00141 de 17 de maio de 2013.

Os valores repassados a entidades sem fins lucrativos para promover ações de interesse público é prática usual na administração pública e são comumente denominadas de entidades do terceiro setor e, por conseguinte estão sujeitas as normas de fiscalização aplicadas a entidades que recebem recursos públicos.

Desta forma, o inciso II do art.3º do Decreto nº 2006/1999 determina que as entidades sem fins lucrativos para receber recursos do Poder Executivo tem que comprovar regularidade de adimplência. E neste caso cabe ao órgão de controle interno emitir certidão negativa de regularidade.

E ainda, o art. 24, deste mesmo Decreto, determina que órgão concedente dos recursos financeiros, quando da prestação de contas deve encaminhar a Auditoria Geral do Estado para emissão de Parecer Técnico.

O anexo B demonstra outra atividade executada pela Coordenadoria de Prevenção em 2013 de assessoramento às prefeituras municipais do Estado, demonstrando a importância de atuação da CGE como Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Amapá.

No caso em tela trata-se de solicitação das prefeituras dos Municípios de Amapá e Pracuúba solicitando assessoramento técnico de procedimentos de controle interno, devidamente atendida pela CGE.

Ainda de acordo com o relatório de Gestão em 2013 a Coordenadoria de Prevenção continuou com o plantão de orientação técnica itinerante e presencial. A orientação presencial tinha como objetivo receber servidores estaduais das unidades jurisdicionadas com o objetivo de esclarecer e orientar mediante informações dos mais diversos processos oriundos de procedimentos licitatórios, concessão de adiantamentos, despesas com passagens, diárias e locomoção.

O Coordenador de Auditoria em conjunto com os chefes de divisões designavaquinzenalmente dois auditores do quadro da Auditoria Geral para recepcioná-los no prédio na AGE.

A orientação itinerante tinha os mesmos objetivos da presencial, o que mudava era o local de atendimento, pois o auditor se deslocava até a unidade jurisdicionada para realizar a orientação técnica. Infelizmente, não foi possível obter os dados referentes às orientações técnicas e itinerantes, pois os arquivos físicos não foram localizados na CGE.

Na área de educação a Coordenadoria de Prevenção foi proativa ao tomar a iniciativa de prover tecnicamente os servidores da Unidade Descentralizada de Execução da Educação – UDE/SEED.

O Diário Oficial do Estado nº 5464 de 09 de maio de 2013 publica a Portaria (anexo C) designando uma equipe de auditores para proceder à elaboração do programa de capacitação de gestores de caixa escolar da rede estadual de ensino.

A iniciativa de estabelecer o programa de capacitação deriva de ações judiciais contra Unidade Descentralizada de Educação protocoladas na 8ª Região Trabalhista Pará/Amapá.

No ano de 2013 a Secretaria de Educação assinou o Termo de Ajuste de Conduta nº 031/2013 com a Procuradoria Regional do Trabalho da 8ª Região, visando cobrir despesas com pagamento de pessoal, cujo valor pago através da UDE foi de R\$ 45.978.227,92 (quarenta e cinco milhões, novecentos e setenta e oito mil, duzentos e vinte e sete reais e noventa e dois centavos) repassados conforme Nota de Empenho nº 2013NE00382 de 14 de abril de 2013, Nota de Empenho nº 2013NE383 de 11 de abril de 2013 e Nota de Empenho nº 2013NE00384 de 11 de

abril de 2013. Todas as notas de empenho foram liquidadas e pagas, conforme consulta realizada no portal de transparência mantida pelo Poder Executivo Estadual.

A Unidade Descentralizada de Execução da Educação foi criada pela Portaria nº 247/2007-SEED de 05 de fevereiro de 2007 com o objetivo precípua de administrar a contratação de serventes e cozinheiros para atuarem nas Caixas Escolares. Posteriormente, com a edição da Portaria nº 072/2010-SEED ampliou as atribuições da UDE para contratações, em caso de emergência, de servidores para atuarem na área administrativa do sistema estadual de ensino.

A secretaria de Educação tinha a responsabilidade de transferir recursos financeiros a UDE e aos demais caixas escolares do sistema de ensino.

Em 2013 havia mais de 300 Caixas Escolares que receberam da SEED o valor de R\$ 59.610.462,07 (cinquenta e nove milhões, seiscentos e dez mil, quatrocentos e sessenta e dois reais e sete centavos).

De forma genérica o relatório de gestão da CGE em 2013 não detalha a atuação da comissão nomeada pela Portaria nº 028/2013-Auditoria e tampouco menciona o passivo trabalhista litigioso envolvendo a UDE, Caixas Escolares e os funcionários destas entidades ajustado no TAC nº 01/2013 Procuradoria Regional do Trabalho da 8ª Região, cujo desembolso realizado pela Secretaria de Estado da Educação foi de R\$ 105.588.689,99 (cento e cinco milhões quinhentos e oitenta e oito mil seiscentos e oitenta e nove reais e noventa e nove centavos).

No mesmo ano houve a participação da Coordenação de Prevenção da AGE, (anexo 4), na comissão organizadora da 50ª Expofeira Agropecuária patrocinada pelo Poder Executivo do Estado.

A 50ª Expofeira (figura 23) foi realizada no distrito de Fazendinha, município de Macapá, considerada, na época, pelo Governo do Estado como um dos maiores eventos da Região Norte e importante para alavancar a economia do Estado.

O Governo do Estado desembolsou com intermediação da Secretaria de Desenvolvimento Rural – SDR o valor de R\$ 1.280.000,00 (um milhão e duzentos e oitenta mil reais) na contratação de empresa especializada em locação com transporte, montagem e desmontagem de estrutura física móvel para a 50ª Expofeira Agropecuária do Amapá.

A contratação foi mediante o Pregão Eletrônico Presencial nº 08/2013, sendo vencedor à empresa C. F. Eirelique executou o trabalho de acordo com o Contrato nº 008/13-SDR.

**Figura 23 – Parque de exposição da 50ª Expofeira**



Fonte: foto Gabriel Penha/Agência Amapá – disponível em <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2013/09/feira-agropecuaria-no-amapa-preve-movimentar-r-10-mi-em-negocios.html>. Acesso em 31/07/2019

O pagamento a empresa contratada foi efetuada em dois momentos, o primeiro foi de acordo com o Empenho nº 2013NE00702 de nove de setembro de 2013 no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) e o segundo foi conforme o Empenho nº 2013 NE00794 também emitido no dia nove de setembro de 2013 no valor de R\$ 780.000,00 (setecentos e oitenta mil reais). A atuação da Auditoria Geral do Estado na comissão organizadora da Expofeira se deu pela Coordenação de Prevenção. Este fato demonstra o quanto foi acertada a introdução informal desta coordenação na estrutura funcional da AGE, possibilitando que o órgão central de controle interno demonstrasse a capacidade técnica de atuar de maneira preventiva na gestão dos gastos públicos.

Entretanto, o relatório de gestão da CGE de 2013 não menciona os produtos gerados, como volume de negócios gerados pela Expofeira, empregos diretos e indiretos gerados, tipos de serviços/produtos ofertados e o impacto da Expofeira na economia do Estado, pela participação da Coordenação de Prevenção

na comissão organizadora da Expofeira. O relatório de gestão somente cita a participação da Auditoria na comissão organizadora.

#### b) Da Coordenadoria de Fiscalização

O planejamento das atividades da Coordenadoria de Auditoria da AGE foi baseado nas Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público, publicado pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia em 2007, conseqüentemente o planejamento anual de 2014 seguiu este modelo com adaptações decorrentes das normas que regeram a execução orçamentária e financeira do Governo do Estado.

No dia 20 de agosto de 2013 o PEP foi apresentado aos servidores da AGE, a estrutura do planejamento: I - introdução; II - objetivos gerais; III - objetivos específicos; IV - período dos trabalhos; V - diretoria da área de fiscalização; VI - supervisores da área de fiscalização; VII - coordenadores da área de fiscalização; VIII - designação das equipes de trabalho, IX - padrões de execução das atividades de fiscalização; X - plano operacional; e XI - estratégias de ação.

De maneira bem sucinta o manual conceitua, no capítulo introdutório, o controle interno como um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionário de modo a fornecer razoável segurança de que os objetivos da entidade serão alcançados mediante a execução ordenada das operações, com o cumprimento de accountability, conformidade e buscando salvaguardar os recursos para evitar perdas, mau uso e dano.

Chama atenção, também a iniciativa de introduzir nas ações da AGE a figura do Planejamento Estratégico, de modo a criar um ambiente favorável de mudança na metodologia de elaboração das ações de fiscalização. Há um item denominado de “Referencial estratégico” com questões que procura dar uma identidade institucional a Auditoria Geral do Estado: I) quem somos: órgão estratégico de execução; II) visão: ser um órgão estratégico de controle interno do Poder Executivo Estadual, tornando-se referência pela excelência dos serviços; III) missão: zelar, controlar e dar transparência as ações do Poder Executivo Estadual; IV) negócio: assessorar, acompanhar e fiscalizar as ações dos órgãos do Poder Executivo Estadual; e V) clientes: órgãos do Poder Executivo Estadual.

Os trabalhos da Coordenadoria de Fiscalização foram categorizados em equipes denominadas de: a) Central de auditoria em licitações; b) Central de

auditoria especial; c) Central de auditoria em convênios; d) Central de auditoria de monitoramento; e f) Central de auditoria operacional

A organização da Coordenadoria de Fiscalização era composta de 03 (três) supervisores, 03 (três) coordenadores, além do coordenador. Ao todo faziam parte da coordenação de fiscalização<sup>33</sup> (trinta e três) analistas de finanças e controle.

#### 4.3.3 A Macrofunção auditoria – 2014

O Planejamento da Coordenação de Auditoria para o ano de 2014 foi estruturado nos moldes do ano anterior (2013), sendo que nesse exercício a COAUDI atuou especificamente voltada para suas competências institucionais e regimentais com um olhar finalístico as unidades sob sua jurisdição e tendo como principal justificativa beneficiar o cidadão.

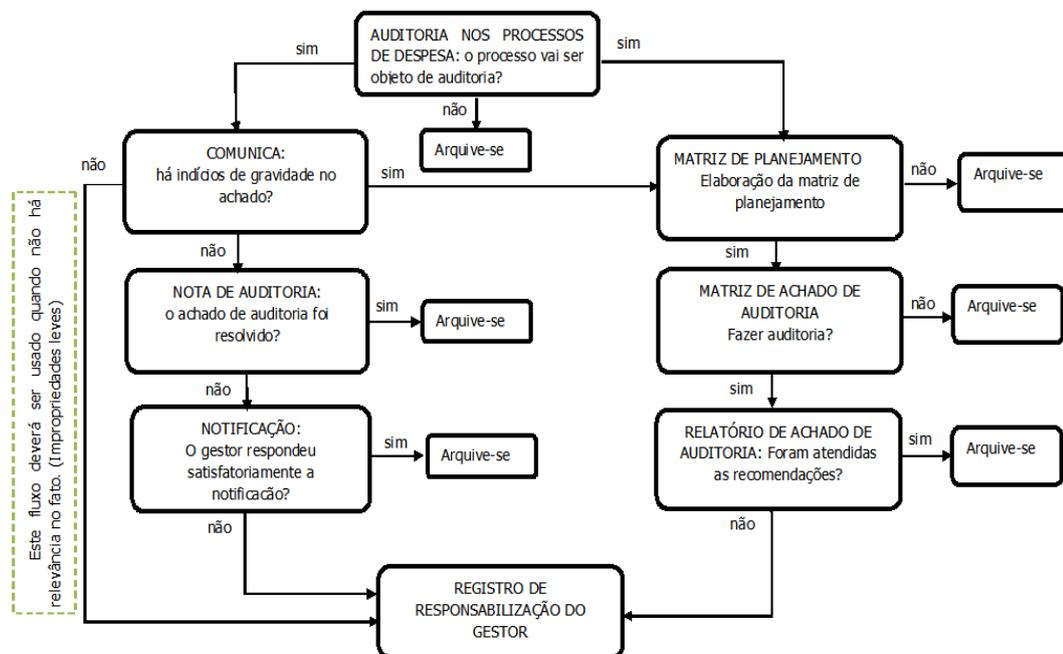
Neste exercício, conforme dados extraídos do plano anual da Coordenação de Auditoria, sob a responsabilidade do AFC Emílio Sérgio Oliveira dos Santos, as ações de planejamento para o ano foram divididas em estratégias (anexo E).

Definido as estratégias e suas respectivas ações, a elaboração do plano de trabalho foi construída de acordo com os eixos de governo no qual as unidades jurisdicionadas estavam classificadas, quais sejam: a) **eixo social**, compostas pela Secretaria de Cultura, Secretaria de Saúde, Super Fácil, Escola de Administração Pública do Amapá, Fundação da Criança e do Adolescente, Instituto de Hemoterapia do Amapá, Secretaria de Desporto e Lazer, Secretaria de Comunicação, Gabinete do Governador e Secretarias Extraordinárias; b) **eixo econômico e educacional**: Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá, Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá, Agência de Pesca, Agência de Fomento, Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá, Secretaria de Estado da Indústria e Comércio, Secretaria da Ciência e Tecnologia, Secretaria de Estado da Educação, Secretaria de Turismo, Junta Comercial, Procuradoria do Consumidor e Instituto de floresta; e c) **eixo defesa e infraestrutura**: Corpo de Bombeiros, Polícia Militar, Secretaria de Transporte, Companhia de Água e Esgoto, Departamento de Trânsito, Instituto de Administração Penitenciária, Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública.

As atividades foram distribuídas pelos quatro núcleos vinculados a COAUDI, e conforme o relatório de gestão deste ano a execução dos trabalhos durante as atividades houve dificuldades em se cumprir as metas oriundas do plano de trabalho anual. Isto se deveu ao precário sistema de tecnologia da informação que não teve condições de disponibilizar aos analistas de finanças e controle a rede lógica de acesso à internet, computadores que não atendiam a demanda de trabalho.

De acordo com a estratégia 02, o monitoramento foi planejado seguindo um fluxograma de processo (figura 24) no qual acompanhava a execução orçamentária e financeira das entidades da administração direta e indireta.

**Figura 24 – Fluxograma de processo de monitoramento/2014**



Fonte: Controladoria-Geral do Estado do Amapá – PAT/2014

O monitoramento no exercício de 2014 foi executado mediante a elaboração do instrumento denominado “Roteiro Básico de Procedimento de Auditoria Operacional – Monitoramento” de autoria do AFC Arionildo Barbosa Corrêa definindo os parâmetros de atuação com a inclusão de um roteiro básico para extrair dados do sistema Siplag. O acesso ao sistema se dá mediante a identificação do auditor no site da Secretaria de Estado do Planejamento – SEPLAN, inserido o seu nome de USUÁRIO e SENHA.

Após o usuário acessar o sistema Siplag deve acessar o subsistema Flexvision para extrair os dados referentes ao escopo do monitoramento.

Finalizando o processo de extração de dados, tem-se (figura 25) o produto de extração de dados para acompanhar a execução das despesas orçadas, empenhadas e pagas. Após as análises de praxe (de acordo com o plano de trabalho) é gerado o produto final denominado Relatório de Monitoramento, e quando for o caso, estes dados são direcionados para fazer parte do escopo de auditoria nas unidades jurisdicionadas gerando outro produto chamado de Relatório de Auditoria.

**Figura 25 – Quadro demonstrativo com os dados para monitoramento**

Unidade Orçamentária / Programa de Trabalho / Identificador de Uso / Fonte / Natureza	Dotação Inicial	Dotação Suplementar	Dotação Especial	Anulação de dotação	Acréscimo de QDD	Decréscimo de QDD	Total de Alterações	Dotação Autorizada
<b>27101 - SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO</b>	<b>R\$ 1.919.986,00</b>	<b>R\$ 1.474.469,00</b>	<b>R\$ 0,00</b>	<b>R\$ 0,00</b>	<b>R\$ 0,00</b>	<b>R\$ 0,00</b>	<b>R\$ 1.474.469,00</b>	<b>R\$ 3.394.455,00</b>
<b>PROGRAMA: 0001 - GERENCIAMENTO ADMINISTRATIVO</b>								
<b>OBJETIVO: prover os órgãos da administração direta e indireta dos meios administrativos para a implementação e gestão de seus programas finalísticos e outros.</b>								
<b>AÇÃO: 12710123122000120010001 - MANUTENÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS - ESTADO DO AMAPA</b>	<b>R\$ 768.000,00</b>	<b>R\$ 425.000,00</b>	<b>R\$ 0,00</b>	<b>R\$ 0,00</b>	<b>R\$ 0,00</b>	<b>R\$ 0,00</b>	<b>R\$ 425.000,00</b>	<b>R\$ 1.193.000,00</b>
<b>OBJETIVO: prover os órgãos do governo de recursos financeiros para manter os serviços administrativos para implementação e gestão de programas finalísticos e outros.</b>								
<b>JUSTIFICATIVA: Necessidade de manutenção de contratos de prestação de serviços, locação de mão de obra, aquisição de material de consumo e permanente.</b>								
<b>META: beneficiar a unidade.</b>								
339014 - Diárias - Civil	R\$ 10.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 10.000,00
339030 - Material de Consumo	R\$ 110.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 110.000,00
339033 - Passagens e Despesas com Locomoção	R\$ 120.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 120.000,00
339036 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	R\$ 15.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 15.000,00
339037 - Locação de Mão-de-Obra	R\$ 225.000,00	R\$ 125.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 125.000,00	R\$ 350.000,00
339039 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	R\$ 250.000,00	R\$ 300.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 300.000,00	R\$ 550.000,00
339047 - Obrigações Tributárias e Contributivas	R\$ 3.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 3.000,00
339139 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	R\$ 5.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 5.000,00
449052 - Equipamentos e Material Permanente	R\$ 30.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 30.000,00

Fonte: Controladoria-Geral do Estado do Amapá – PAT/2014

Entretanto, houve entraves ao acesso aos sistemas orçamentários e de gestão (SIPLAG, SIGA), em virtude de atraso do fornecimento de senhas, pois os acessos somente foram liberados no mês de março de 2014, o que ocasionou o atraso nas ações de competência da Coordenadoria de Auditoria.

Consta ainda no relatório de gestão do ano de 2014, o Relatório de Auditoria nº 003/2014 realizado pelo Núcleo de Auditoria Especial, junto a Secretaria de Estado da Educação demonstra que foi detectado o valor de R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais) sem a devida prestação de contas ao tomador

do recurso, neste caso a Secretaria de Educação, referente ao programa Dinheiro Direto na Escola entre outros.

O valor acima descrito refere-se ao repasse de recursos financeiros (dados fornecidos pelo Núcleo de Prestação de Contas de Convênio da Seed através do relatório situacional das prestações de contas das unidades executoras) no período compreendido de 2009 a 2013, estavam inadimplentes por ausência de prestação de contas. Estavam inclusos nesta situação todos os 16 municípios do Estado do Amapá contemplados com estes recursos.

Ainda, de acordo com o relatório de gestão da CGE a “equipe de monitoramento da folha de pagamento do Governo do Estado, obteve em seu trabalho junto a AMPREV, o resgate de créditos trabalhistas no valor de R\$ 14.000.000,00 (quatorze milhões de reais).”

Estes valores acima descritos suplantam de maneira exorbitante o orçamento executado e os gastos com a folha de pagamento da CGE em 2014 e por este motivo, sem considerar as outras atividades do órgão, justificaria a importância estratégica da CGE no controle e fiscalização dos gastos públicos.

Entretanto, torna-se imperioso demonstrar (quadro 13) as ações desta Coordenadoria no ano de 2014:

#### **Quadro 13 – Ações da COAUD/2014**

- Notas de Auditoria	20
- Notificações	124
- Certificações de Fundo Rotativo	24
- Declaração de Adimplência	425
- Relatórios de monitoramento	03
- Relatórios de Auditoria Operacionais	17
- Parecer de Auditoria	109
- Relatórios de Auditoria	10
- Palestras e Seminários	02
- Orientações Caixa Escolar	03
- Emissão de Parecer Técnico	136
- Emissão de Comunica (Siplag)	37
- Plantão de Orientação Técnica	08
- Atendimento ao público	1.991

Fonte: Adaptado pelo autor a partir do PAT-COAUD/2014

No que se refere aos relatórios de auditoria operacional em especial destaca-se o volume de recursos objeto de análise por secretaria.

Na Secretaria de Estado da Saúde foi objeto de auditoria o Fundo Estadual de Saúde referente ao fluxo financeiro repassado às unidades de saúde do Estado do Amapá nos anos de 2011 a 2013, cujo montante analisado foi de R\$ 26.002.000,00 (vinte e seis milhões e dois mil reais). Ressalta-se que o trabalho de auditoria foi solicitado através do Ofício nº 352/GOV de 02 de dezembro de 2013.

No que se refere aos gastos com medicamentos, decorrentes do repasse do valor acima descrito, as compras somaram 20% (vinte pontos percentuais) o que corresponde ao montante de R\$ 5.155.999,99 (cinco milhões cento e cinquenta e cinco mil, novecentos e noventa e nove reais e noventa e nove centavos). O gasto com medicamentos conforme o relatório de Auditoria nº 002/NAE/COAUD/CGE suscitou dúvidas quanto à aquisição de medicamento “por haver denúncia investigadas pela equipe de auditoria, que relatam o uso dos recursos do Fundo Rotativo para ***pagamento da aquisição de medicamentos já licitados e com preços superfaturados***”. Neste caso, houve a compra de medicamentos licitados, mas por algum motivo estes não estavam sendo entregues as unidades de saúde, ocasionando uma nova recompra de medicamentos pelos fundos rotativos.

Ainda em 2014, a atividade de monitoramento acompanhou, principalmente, a execução orçamentária e financeira da Secretaria de Inclusão e Mobilização Social, Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria da Ciência e Tecnologia e Secretaria de Turismo.

O trabalho de monitoramento foi executado com o auxílio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento por amostragem na extensão julgada necessária e de acordo com as normas de auditoria aplicáveis ao serviço público.

Foram objetos de acompanhamentos as despesas constantes no quadro de detalhamento de despesa de cada secretaria (diárias, material de consumo, equipamento e material permanente, entre outros), comparando os valores da dotação inicial com os valores executados no exercício. Também foram objeto de análise os contratos vigentes e os encerrados no exercício, termos de reconhecimentos de dívidas, despesas executadas sem a devida cobertura orçamentária (despesas sem o prévio empenho), norma legal embasando a contratação de serviço com enquadramento indevido e processos de pagamento.

Todos estes relatórios de auditoria propuseram medidas saneadoras ou recomendações decorrentes de achados, tais medidas deveriam ser implementadas pelas unidades fiscalizadas e comunicada a Controladoria Geral do Estado.

Entretanto, não foi possível confirmar nos arquivos da CGE se algumas destas secretarias elaboraram um plano de ação para implementar as recomendações oriundas dos relatórios de auditoria, e ainda, conforme entrevistas com os auditores, quando perguntado dos resultados das auditorias, afirmaram que não receberam informações acerca das recomendações contidas nos relatórios de auditoria.

Dos resultados contidos no relatório de gestão da CGE no ano de 2014, chama atenção os 1.991 (um mil novecentos e noventa e um) atendimentos ao público. Este alto número é referente ao trabalho desenvolvido pelo Núcleo de Prestação e Tomadas de Contas Especial, cuja atividade principal consiste em controlar os processos das prestações de contas de convênios, fundos especiais e principalmente a emissão de declaração de adimplência, sem o qual as entidades ficam impedidas de receber recursos voluntários do Poder Executivo Estadual, ou seja, em 2014 o Núcleo de Prestação e Tomadas de Contas Especiais emitiu 425 declarações de adimplência emitidas, 1.311 (um mil e trezentos e onze) atendimentos ao público em geral, 109 (cento e nove) pareceres de auditoria emitidas, e 101 notificações emitidas para entidades que receberam recursos públicos.

#### 4.3.4 A Macrofunção auditoria – 2015

Com a mudança de governo e a nomeação de uma nova equipe para gerir a Controladoria Geral do Estado houve a nomeação de outro coordenador para assumir a gestão da Coordenadoria de Auditoria.

As atividades na coordenação iniciaram com a apresentação do novo coordenador em reunião no auditório da AGE, no qual apresentou suas propostas para a atuação da COAUDI para o ano de 2015.

**Figura 26 – Sumário do Planejamento Estratégico da CGE**

<b>SUMÁRIO</b>	
1. Introdução.....	2
2. Referencial Teórico .....	3-4
3. Diagnóstico .....	5-8
4. Identidade Organizacional .....	9-11
5. Análise <u>Swot</u> .....	12-16
6. Cenários .....	17
7. Objetivos Estratégicos .....	18
8. Fatores Críticos de Sucesso .....	19-24
9. Considerações sobre a primeira fase do Planejamento Estratégico .....	25
10. Mapa Estratégico .....	26

Fonte: Controladoria-Geral do Estado do Amapá – PE/2015

Entretanto, os trabalhos de fiscalização da Coordenação no início deste exercício foram conduzidos (figura 26) de acordo com o modelo implantado nos anos anteriores.

Em meados de abril tem início uma série de reuniões entre Analistas e a Coordenação para formular um novo planejamento estratégico para a coordenação de auditoria e na esteira reformular, também, para a Controladoria-Geral do Estado(figura 34).

De acordo com a minuta do planejamento estratégico da CGE foi apresentado o quantitativo de recursos humanos lotados na Coordenadoria de Auditoria (figura 27).

**Figura 27 – Lotação de servidores por coordenadorias**

<b>ORDEM</b>	<b>COORDENADORIAS</b>	<b>TOTAL</b>
1	GABINETE	11
2	COORDENADORIA DE AUDITORIA	45
3	CORREGEDORIA	18
4	OUVIDORIA	10
5	COORDENADORIA DE AÇÕES ESTRATÉGICAS (PREVENÇÃO)	1
6	COORDENADORIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	3
7	COORDENADORIA ADMINISTRATIVO-FINANCEIRA	10
<b>7</b>	<b>TOTAL</b>	<b>98</b>

Fonte: Controladoria-Geral do Estado do Amapá- PE/2015

O diagnóstico apresentado trouxe algumas observações sobre local de trabalho, tecnologias disponíveis e o relacionamento interpessoal entre servidores da CGE, e em especial os lotados na COAUD.

Em relação ao local de trabalho, constatou-se que havia quarenta e cinco servidores lotados na Coordenadoria de Auditoria, a mesma ocupava 05 salas no antigo prédio onde funcionava a Auditoria-Geral do Estado. Em diagnóstico do espaço ocupado pela Coordenação, consta que a distribuição física dos servidores traz implicações, seja pelo ruído causado pela ocupação de uma mesma sala por vários servidores, seja pela pouca distância entre eles e que tal distribuição afeta a capacidade de planejamento do coordenador.

Otimizar a aplicação de recursos financeiros e assegurar recursos orçamentários necessários para a execução das ações da CGE/AP foi uma das prioridades baseadas na matriz Swot sob a responsabilidade da Coordenadoria de Auditoria, que posteriormente se transformou em objetivo estratégico de apoiar, fiscalizar, orientar e acompanhar a gestão na aplicação dos recursos públicos.

Na esteira de alavancar e dotar os trabalhos de fiscalização mais célere, de maneira quantitativa e qualitativa o planejamento inicial aventou a compra de um sistema de gestão em auditoria pública que possibilitaria a CGE padronizar, automatizar e gerenciar aspectos chave do processo de auditoria, visando o aumento da eficiência e da produtividade de todo o processo de auditoria, incluindo

avaliação de riscos, planejamento, programação (de prazos), preparação, revisão, geração de relatórios, rastreamento e administração de questões globais.

Por meio da centralização da captura de dados, do gerenciamento do processo de negócios e da preparação de relatórios e comunicações, o sistema de gestão em auditoria pública possibilita que a entidade imediatamente impulse a produtividade, aumente sua eficácia, reduza custos e melhore a qualidade global das auditorias.

Por meio do uso do sistema a organização é capaz de evitar esforços redundantes, assim como poupar tempo, dinheiro e recursos valiosos. Além disso, os auditores são capazes de despende menos tempo na identificação e na realização de testes de controles internos, além de colocarem uma ênfase maior na medição dos riscos e na investigação de ameaças graves e fraquezas de controle. (AMAPÁ. Controladoria Geral do Estado do Amapá. Planejamento Estratégico. 2015).

Diante da ausência de um sistema de gestão de auditoria, as atividades da Coordenadoria de Auditoria estatuídas nos planos de ações dos núcleos não alcançam as metas pré-estabelecidas, sejam auditorias ordinárias e extraordinárias, ou as atividades dos Núcleos de Auditoria vinculados à Coordenação de Auditoria são limitadas pela ausência de recursos tecnológicos, pois não basta que a equipe de Analistas seja constituída por profissionais de alto nível e especializado com ampla experiência em Auditoria Governamental para exercer com mister as atribuições de fiscalização e controle de responsabilidade da CGE.

Sem os recursos tecnológicos e de infraestrutura a produção e o alcance da fiscalização ficam prejudicados, pois não havendo os investimentos (financeiros e estruturais) necessários as atividades da Coordenadoria de Fiscalização ficam engessadas.

**Figura 28 - Seminário de lançamento do Planejamento Estratégico da CGE/2015**

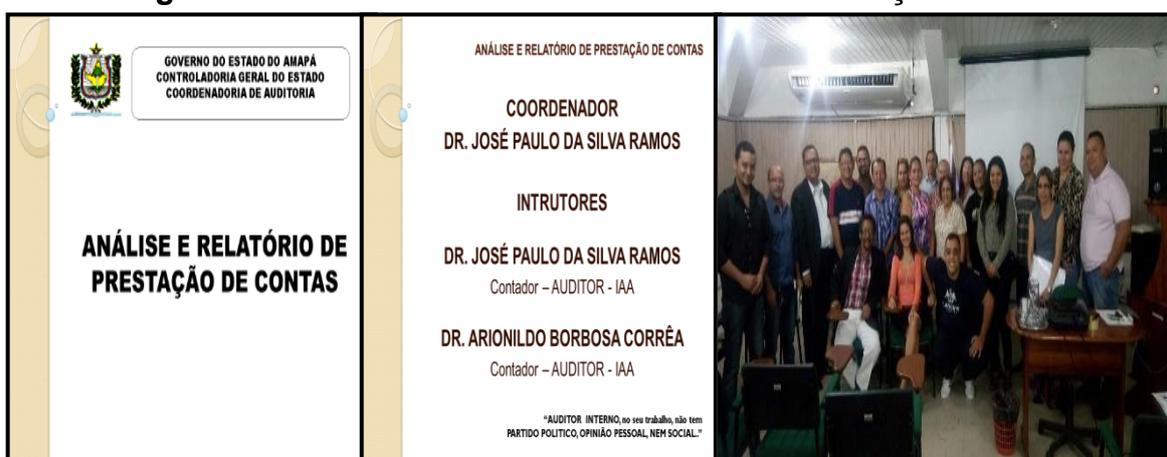


Fonte: Controladoria-Geral do Estado do Amapá

De todo o modo, após intensas reuniões a CGE lançou na Escola de Administração Pública do Amapá-EAP o planejamento estratégico da Controladoria-Geral do Estado (figura 28) para o ano de 2015. O evento foi prestigiado por alguns secretários de estado e foi lançado o plano anual de trabalho da Coordenação de Auditoria para o exercício de 2015.

No decorrer do ano, outros eventos foram exclusivos da COAUDI, com destaque para o curso Análise e Relatório de Prestação de Contas (figura 29).

**Figura 29 - Curso de Análise e Relatório de Prestação de Contas**



Fonte: Controladoria-Geral do Estado do Amapá

O curso teve como objetivo capacitar técnicos de Núcleos de Prestação de Contas e Tomadas de Contas, quanto à formalização de procedimentos técnicos contábeis e de auditoria, nas análises, bem como desapareceres de prestações de contas e processos de financiamento público.

Este curso teve como público alvo os servidores que atuavam nos núcleos de prestação de conta das unidades gestoras com carga horária de 12 h/a, e teve a participação de 139 servidores divididos em seis turmas.

Além de atuar na fiscalização orçamentária e financeira a Coordenação de auditoria possuem em seus quadros técnicos servidores qualificados para orientar, treinar e assessorar as entidades físicas e jurídicas que compõem o Poder Executivo do Estado do Amapá.

Do mesmo modo que a Coordenadoria de Auditoria capacita seus jurisdicionados, houve a preocupação de capacitar os seus servidores mediante a oferta de curso específico. Assim, no mês de setembro de 2015 foi ofertado o curso de Auditoria Operacional (figura 38).

Foi convidado para ministrar o curso, tendo como facilitador Marcelo de Miranda Ribeiro Quintiere, analista do Tribunal de Contas da União, mestre em Economia pela UNB, pós-graduado em Administração Financeira pela FGV e autor do Livro Auditoria Governamental, uma abordagem metodológica da Auditoria de Gestão.

**Figura 30 - Curso de Auditoria Operacional**



Fonte: Controladoria-Geral do Estado do Amapá

No mesmo ano outros servidores da COAUD foram participar de cursos relacionados às atividades de fiscalização dos gastos públicos. No período de 22 a 27 de novembro de 2015. Participaram do curso de formação de auditores internos - nível básico – AUDI I EOP no Instituto de Auditores Internos do Brasil – IIA/Brasil no Estado de São Paulo, capital.

No mês de fevereiro de 2015 foram emitidas as portarias de auditoria para que os auditores iniciassem as atividades de fiscalização, sendo que a equipe técnica lotada na COAUDI contava com 29 (vinte e nove) Analistas de Finanças e Controle, 4 (quatro) Contadores e 6 (seis) Assistentes Técnicos – neste caso todos com formação de técnico em contabilidade.

Inicialmente, a COAUDI recebeu da Secretaria de Estado da Saúde 40 (quarenta) processos de reconhecimento de dívida e um volume considerável de processos de restos a pagar referente ao ano de 2014 e de maneira concomitante

procedeu à fiscalização nos contratos dos órgãos com maior quantidade de processo.

Em relação à emissão de Relatórios de Auditoria emitidos no exercício foram elaborados 70 (setenta) relatórios de Auditoria, com destaque para os relatórios de auditoria nos processos de restos a pagar realizada no primeiro trimestre de 2015.

Foram auditados 290 (duzentos e noventa processos) de várias secretarias no valor de R\$ 58.355.054,13 (cinquenta e oito milhões, trezentos e cinquenta e cinco mil, cinquenta e quatro reais e treze centavos). O valor auditado é superior à soma do orçamento e a folha anual dos servidores da CGE no exercício de 2015.

No caso em tela foi realizada auditoria nos processos de restos a pagar processados, que podem ser descritas como aquelas despesas liquidadas aguardando somente o desembolso financeiro, assim a despesa cujo objeto de contratação pelo ente público foi devidamente empenhada e os serviços executados ou produtos entregues deve o Estado proceder o devido pagamento, caso o pagamento não possa ser realizado no mesmo exercício, o mesmo deve ser feito no exercício subsequente.

Na feitura destes relatórios (restos a pagar) foram adotados os procedimentos de entrevistas com os responsáveis pela execução dos serviços/compras, consulta ao sistema de planejamento, orçamento e gestão – Siplag e ainda verificação “in loco” dos serviços realizados e comprovação de entrega de bens realizados pelas unidades gestoras.

Como resultado de atuação de fiscalização mediante a elaboração de relatório de auditoria, a segurança técnica produzida pelos auditores da CGE, nos processos de restos a pagar, possibilita os gestores efetuarem os pagamentos aos fornecedores.

Desta forma, a Controladoria-Geral do Estado cumpre com sua missão institucional de mitigar os desvios de recursos públicos.

Em referência as auditorias ordinárias (aquelas previstas no plano anual de trabalho) obedeceram ao padrão do exercício anterior. Como forma de exemplificar a atuação dos auditores destaca-se o Relatório de Auditoria nº 058/205COAUD/CGE (figura 31) cujo período auditado foi de 2011 a 2014.

**Figura 31 – Escopo do Relatório de Auditoria****RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 058/2015/COAUD/CGE****Órgão:** Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá- IEPA**Gestor:** Wagner José Pinheiro Costa**Exercício:** 2015**Objetivo da Auditoria:** Auditoria de Cumprimento Legal quanto à movimentação financeira referente a transferências provenientes de Contratos, Convênios e Congêneres.

Em atendimento ao Ofício nº 0027/GAB/IEPA, de 22 de janeiro de 2015, c/c a Portaria nº 038/2015-CGE/AP, de 08 de abril de 2015, do Senhor Controlador Geral do Estado, apresenta-se o Relatório de Auditoria Especial que trata do resultado dos exames realizados na área de atuação e das atividades executadas nos exercícios de 2011 a 2014.

Fonte: Controladoria-Geral do Estado do Amapá

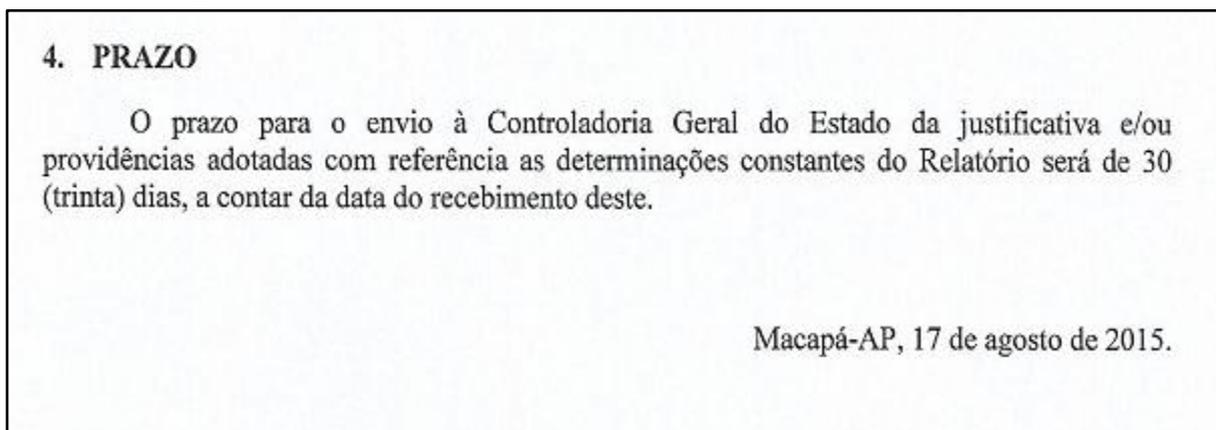
Conforme o Relatório de Auditoria nº 58/COUAD/CGE a auditoria foi realizada nas dependências do Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá-IEPA, usando as técnicas de entrevistas não estruturadas, análises e consolidação de informações coletadas durante o período da auditoria, no qual foram analisadas as receitas provenientes dos recursos auferidos pelo Núcleo da Farmácia, que desenvolvem atividades de coleta e registro de plantas medicinais, produção de fitoterápicos além de ser o responsável pela comercialização dos fitoterápicos ao preço máximo de R\$ 8,00 (oito reais) a unidade e que no exercício de 2014 a receita bruta com a venda de medicamentos foi de R\$ 217.000,00 (duzentos e dezessete mil reais), foi realizada auditoria no pagamento de diárias e auxílio bolsa estudante. Em relação aos processos ao desembolso de diárias foi constatado que houve pagamentos a servidores efetivos do Estado valores que divergiram aos estabelecidos no Decreto 1472/2002-SEAD que dispõe sobre a concessão de diárias e em relação à contratação de bolsistas os mesmos foram contratados sem o devido procedimento que respalde o IEPA de possíveis passivos trabalhistas. Foi realizada auditoria nas transferências entre contas da instituição, constatando que houve retiradas e recebimentos de valores de diversas contas para cobertura de contratos firmados com terceiros demonstrando fragilidade nos controles internos, gerando informações inconsistentes quando comparadas aos dados do Siplag, onde constam que foram movimentados R\$ 1.150.000,00 (um milhão e cento e cinquenta mil reais). Foi analisado o Contrato nº 074/2012-

IEPA/CEA/AP no valor de R\$ 394.300,00 (trezentos e noventa e quatro mil e trezentos reais) para obras do programa Luz para Todos/LPT/CAJARI, sendo que as parcelas foram repassadas após o término do mesmo, entretanto constatou-se que os serviços foram efetivamente executados e que nenhum prejuízo fora causado ao Instituto. Foi analisado o Convênio nº 001/2011-IEPA/ECEPARTICIPAÇÕES com o objetivo de monitorar as populações de vetor da área de influência AID e UHE Santo Antônio do Jari no valor de R\$ 1.108.397,80 (um milhão, cento e oito mil, trezentos e noventa e sete reais e oitenta centavos). A análise demonstrou que os recursos foram destinados para o pagamento de bolsa, materiais de consumo, diárias e a aquisição de um veículo. Foram analisados os Contratos nº 01/2013 e 02/2013 celebrado com a empresa Energia Cachoeira Caldeirão. O primeiro contrato se refere à prestação de serviços técnicos especializados de prospecção arqueológica e educação patrimonial junto ao canteiro de obras e reservatório da UHE Cachoeira Caldeirão no valor de R\$ 146.135,00 (cento e quarenta e seis mil e cento e trinta e cinco reais), neste houve um repasse a maior de R\$ 64,10 (sessenta e quatro reais e dez centavos) divergindo do valor avençado no contrato. No segundo contrato teve como objeto a alocação de serviço técnico especializado para o resgate arqueológico de cinco sítios na área do canteiro de obra da UHE Cachoeira Caldeirão no valor de R\$ 488.000,00 (quatrocentos e oitenta e oito mil reais), não houve recomendação tendo em vista que o mesmo foi executado conforme os termos do convênio.

A auditoria realizada no IEPA gerou dez recomendações abordando as situações que apresentaram deficiência nas rotinas de planejamento e execução que poderiam comprometer a efetividade de atuação do Órgão.

Ao concluir o relatório de auditoria no IEPA, a equipe de auditoria ratificou a missão do Órgão Central de Controle interno de que a “atuação da CGE se deu no sentido de subsidiar o gestor em apurar possíveis falhas que provocam impactos negativos substanciais na execução das ações do IEPA”.

### Figura 32 – Dados do Relatório de Auditoria nº 58/2015-CGE



Fonte: Controladoria-Geral do Estado do Amapá

Ao concluir a auditoria, os auditores asseveram a importância de fazer o monitoramento das recomendações estatuídas no relatório de auditoria, mediante a inserção de um item (figura 32), como é de praxe em todos os relatórios de auditoria, em conceder o prazo de 30 (trinta) dias para que as unidades auditadas enviem a CGE quais as providências adotadas e/ou as justificativas a serem adotadas.

A Declaração de Adimplência é uma certidão negativa de prestação de contas emitida pela Controladoria-Geral do Estado em favor de qualquer interessado em receber recursos financeiros através de convênios ou congêneres do Poder Executivo Estadual.

No ano de 2015 foram analisadas 342 solicitações (accountability) de entidades interessadas em celebrar convênios com as unidades que compõem a administração direta e indireta.

O Artigo 8º - Inciso II do Decreto 2006, de 09 de agosto de 1999 proíbe celebrar convênios, efetivar transferências ou suceder benefício sob qualquer modalidade, destinado a órgão ou entidade que esteja inadimplente com outros convênios. Ainda em relação à matéria o artigo 2º do Decreto 1506/2001, de 04 de junho de 2001 condiciona o repasse de recursos financeiros relativos a convênios desde que haja regularidade das entidades beneficiadas junto a Auditoria:

Os recursos financeiros relativos aos convênios serão contabilizados no setor competente da Secretaria de Estado da Fazenda e liberados a entidade conveniente, nos termos do cronograma de desembolso do convênio e mediante, ainda Declaração de Adimplência expedida pela Auditoria Geral do Estado" (DECRETO ESTADUAL nº 1.506/2001)

Ressalte-se que a burla aos dispositivos em questão ensejará sanções previstas no artigo 7º do Decreto nº 1506/2001, sejam eles ordenadores de despesas ou aqueles imbuídos por delegação de poder que praticarem atos em afronta aos dispositivos neste Decreto, estarão sujeitos às penalidades prevista em lei.

De todo o modo os produtos oriundos das atividades da Coordenadoria de Auditoria, (quadro 14), foram informados mensalmente ao Gabinete do Controlador Geral para ciência e tomada de decisão caso fosse necessário.

#### **Quadro 14 – Ações da COAUD- 2015**

Parecer técnico	76
Despachos técnicos	36
Notas de auditoria	43
Parecer de prestação de convênios	149
Notificações	150
Certificado de fundo rotativo da saúde	15
Atendimento ao público	420
Certificações de Fundo Rotativo	02

Fonte: Adaptado pelo autor a partir do PAT-COAUD/2015

Além das atividades do PAT, a Coordenadoria de Auditoria participou de outras atividades, entre as quais a elaboração do Planejamento Estratégico da COAUD para o exercício de 2016; na Comissão do Tribunal de Contas do Estado, responsável em inspecionar os consignados do Governo do Estado; reunião como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, para tratar da prestação de contas parcial do Convênio nº 003/2014, celebrado entre o Governo do Estado do Amapá através da SEMA e IBGE; na comissão de auditoria relativa aos duodécimos repassados pelo Governo do Estado do Amapá à Assembleia Legislativa do Estado; na análise da minuta do Decreto de encerramento do exercício de 2015; na participação da comissão de liquidação da Agência de Desenvolvimento do Amapá-ADAP e Secretaria da Indústria e Comércio-SEICOM; na equipe de estudos e apoio da estruturação do Sistema de Controle Interno Estadual nas atividades do GESCIN (Grupo de estudos sobre a implantação do Sistema de Controle Interno) relativas à Implementação do SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO ESTADO, em atendimento à Resolução nº 156/2014 TCE/AP; no grupo de estudo de avaliação dos

sistemas SIPLAG, SIGA, SIGRH, SIGES, SISP, E-DOC, SATE E SIGEDUC; no Ministério da Defesa-Exército Brasileiro para tratar da prestação de contas parcial do Convênio nº 001/2014-SEPLAN, projeto oriundo de recursos do Calha Norte.

#### 4.3.5 A Macrofunção auditoria – 2016

Em 2016 as atividades da Coordenação de Auditoria foram executadas de acordo com o Plano Anual de Trabalho – PAT, elaborado de acordo com o Planejamento Estratégico, ocasião em que são identificadas as etapas, os produtos e os clientes relacionados à mesma, os pontos de controle mais adequados, as ações de controle a serem desenvolvidas com vistas a efetivar os procedimentos definidos no PE, a determinação das técnicas de controle adequadas para a realização dos exames, bem como o período de realização das mesmas.

O Plano Anual de Trabalho da COAUDI foi elaborado (figura33) por uma equipe especialmente designada para esta tarefa.

**Figura 33 – Equipe de elaboração do Plano Anual de Trabalho da COAUDI/2016**

COORDENADORES	APÓIO TÉCNICO	CAPA	REVISADO	APROVADO
<p><b>Arionildo Barbosa Corrêa</b> Analista de Finanças e Controle</p> <p><b>Maria Socorro Xavier de Figueiredo Menezes</b> Coordenadora de Ações Estratégicas</p>	<p><b>Solange Maria Coelho Couto</b> Gerente do Núcleo de Auditoria de Áreas Específicas</p>	<p><b>Arionildo Barbosa Corrêa</b> Analista de Finanças e Controle</p>	<p><b>Maria Izolina Oliveira Santos</b> Analista de Finanças e Controle</p> <p><b>Solange Maria Coelho Couto</b> Gerente do Núcleo de Auditoria de Áreas Específicas</p>	<p><b>Otni Miranda de Alencar Júnior</b> Controlador-Geral</p>

Fonte: Controladoria-Geral do Estado do Amapá – PAT/COAUD-2016

O plano foi apresentado em fevereiro 2016 numa cerimônia festiva na Escola de Administração Pública do Amapá-EAP (figura 34) com a participação de todos os servidores da Controladoria Geral do Estado.

**Figura 34 – Lançamento do Plano Anual de Trabalho da COAUDI na Escola de Administração Pública do Amapá**



Fonte: Controladoria-Geral do Estado do Amapá

De forma bem didática o plano apresentado aos auditores foi de acordo com as premissas elaboradas pelo Instituto dos Auditores Interno do Brasil-IIA no qual a coordenação responsável pela elaboração do PAT foi capacitada. Na oportunidade foi mostrado aos auditores o programa de certificações do IIA-BRASIL abrindo oportunidades para aqueles que se propuserem a aprimorar seus conhecimentos na área de auditoria interna.

Durante a apresentação do PAT foram abordados diversos assuntos como: a) evolução dos controles internos (incluindo os fatos que culminaram com a criação da Lei Sarbanes-Oxley, lei que estabeleceu um novo marco do controle interno nas organizações); b) o papel do auditor nas organizações que passou a ser chave no processo de assurance, em virtude da confiabilidade e integridade das informações, a eficácia e eficiência das operações, a salvaguarda dos ativos, e a conformidade; o ciclo da auditoria operacional; c) a origem das falhas e irregularidades demonstrando pela empresa KPMG; d) a finalidade do controle interno.

No decorrer da apresentação do PAT foi apresentado o coordenador de auditoria e sua equipe de apoio (chefes dos núcleos NGCI, NAAE, NAE e NPTC) da

Coordenadoria de Auditoria (figura 35) que durante o evento deram boas-vindas aos presentes apresentando os planos de trabalho de seus respectivos setoriais.

**Figura 35 – Apresentação do Coordenador e equipe de apoio da COAUDI na Escola de Administração Pública do Amapá**

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Macapá-AP, Fevereiro/2018</p>	<p style="text-align: center;"><b>COORDENADORIA DE AUDITORIA - COAUDI</b></p> <p><b>Atribuições</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Emitir opinião sobre a legalidade, eficácia, eficiência, economicidade e a efetividade objetivando a certificação dos atos do gestor público;</li> <li>- Acompanhar e fiscalizar os contratos e processos licitatórios;</li> <li>- Acompanhar e avaliar as práticas inovadoras de gestão no que concerne a qualidade dos processos, produtos e serviços públicos em benefícios dos servidores, e dos cidadãos;</li> <li>- Acompanhar e fiscalizar as receitas e despesas correntes e de capital da administração direta e indireta, quanto a sua programação e execução;</li> <li>- Acompanhar e fiscalizar os bens patrimoniais da administração direta e indireta;</li> <li>- Avaliar as ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo operacional dos órgãos da Administração Pública direta e indireta;</li> <li>- Orientar, acompanhar e fiscalizar as transferências voluntárias de recursos financeiros mediante inspeção nos órgãos da Administração Pública Estadual;</li> <li>- Fiscalizar e avaliar o sistema de controle interno primário;</li> <li>- Orientar e normatizar as atividades dos Núcleos de Auditoria;</li> <li>- Elaborar Fluxograma de processos internos e de comunicação da Coordenadoria de Auditoria;</li> <li>- Avaliar e prospectar equipamentos usados na COAUDI;</li> <li>- Promover a educação permanente e gestão de pessoal;</li> <li>- Fomentar a criação de banco de dados, biblioteca (centro de estudo) e sistema de gestão de auditoria para uso da COAUDI;</li> <li>- Elaborar proposta de triagem de recebimentos de processos externos oriundos da Administração Direta e Indireta.</li> </ul> <p><b>Ivaldo Souza</b></p> <p><b>Joaquim Souza</b> Coordenador</p>	<p style="text-align: center;"><b>Atribuições:</b></p> <p><b>Gerentes de Núcleos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☐ Orientar as equipes quanto à vinculação ao OBJETIVO DO CONTROLE INTERNO e aderência aos PADRÕES DOS TRABALHOS DE FISCALIZAÇÃO;</li> <li>☐ Revisar e aprovar o PLANEJAMENTO DAS ATIVIDADES, antes do início da EXECUÇÃO DOS TRABALHOS;</li> <li>☐ Acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos desde o início do PLANEJAMENTO (matriz de planejamento) até a conclusão do relatório de fiscalização;</li> <li>☐ Analisar, juntamente com a equipe, a MATRIZ DE ACHADOS cuja elaboração inicia-se já na FASE DE EXECUÇÃO;</li> <li>☐ Analisar, juntamente com a equipe, a MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO;</li> <li>☐ Realizar concomitantemente o controle de qualidade da auditoria e atividades desenvolvidas pelas equipes de fiscalização;</li> <li>☐ Participar da REUNIÃO DE APRESENTAÇÃO E DA REUNIÃO DE ENCERRAMENTO DAS ATIVIDADES DOS EIXOS DE FISCALIZAÇÃO.</li> </ul> <p><b>Edison</b> Prestação e tomadas de contas - NPTC</p> <p><b>Solange</b> Auditoria de áreas específicas - NAAE</p> <p><b>Farias</b> Auditoria especial - NAE</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Macapá-AP, Fevereiro/2018</p>	<p style="text-align: center;"><b>Avaliação da Qualidade</b></p> <p>Trata-se de uma avaliação do comprometimento da Atividade de Auditoria Interna em melhorar a qualidade, desempenho, profissionalismo fazendo uso das "melhores práticas", assim como a conformidade com as Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna - International Professional Practices Framework/IPPF (Estrutura Internacional de Práticas Profissionais).</p> <p><b>Edison</b> Assessor Sênior de Avaliação</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 - Avaliar a conformidade da função de Auditoria Interna com os elementos do IPPF;</li> <li>2 - Avaliar a eficácia do Plano de Auditoria Anual;</li> <li>3 - Identificar possíveis oportunidades de melhoria de seus processos de trabalho e gestão, bem como agregar valor para a CGE.</li> </ol>	<p style="text-align: center;"><b>Níveis de Planejamento da Auditoria</b></p> <p>Planejamento de todas as atividades de auditoria que serão realizadas em períodos determinados e incluem métodos de seleção, hierarquização e priorização de objetos de auditoria, com base em critérios de relevância, materialidade de risco, dentre outras técnicas de alocação de recursos.</p>

Fonte: Controladoria-Geral do Estado do Amapá

Após a apresentação da equipe da COAUDI, o coordenador apresentou o Plano Anual de Trabalho. De maneira resumida o PAT foi dividido nos seguintes tópicos para a apresentação: a) Instruções iniciais, organizadas em introdução, objetivos gerais e específicos, período dos trabalhos, identificações e atribuições do coordenador e dos gerentes de núcleos da coordenação de auditoria, designação das equipes de trabalho, padrões de execução das atividades de fiscalização, referencial metodológico, recursos orçados e b) programa de trabalho (figura 36).

**Figura 36 – Estratégia de atuação da COAUD para o ano de 2016**

<b>ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO DA COAUDI EM 2016</b>			
<b>ORDEM</b>	<b>PROGRAMA</b>	<b>PLANO DE AÇÃO</b>	
		<b>QTDE</b>	<b>DISCRIMINAÇÃO</b>
1	CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA	1/3	Avaliação dos Controles Internos
		2/3	Acompanhamento e Avaliação do PPA, LDO e LOA
		3/3	Avaliação da Governança
2	GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1/5	Formalização Legal do Processo Licitatório
		2/5	Parcelamento do Objeto e Fracionamento da Despesa decorrente de Processo Licitatório
		3/5	Dispensa e Inexigibilidade de Licitação
		4/5	Fiscalização dos Contratos
		5/5	Pagamentos Contratuais e Fiscalização da Execução do Contrato decorrente dos Processos Licitatórios
3	GESTÃO DO CONHECIMENTO	1/3	Política de Recursos Humanos
		2/3	Remuneração, Benefícios, Vantagens e Indenizações
		3/3	Acumulação de Cargos e Custeio da Seguridade Social
4	GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	1/3	Classificação das receitas e Despesas, Limites Prudenciais e Restrições em Final de Mandato
		2/3	Empenho, Liquidação e Pagamento de Despesa
		3/3	Suprimento de Fundos
5	GESTÃO PATRIMONIAL	1/2	Inventário Físico e Financeiro
		2/2	Sistema de Controle Patrimonial
6	GESTÃO DE AUDITORIA	1/3	Fiscalizar as Unidades de Governo, os seus objetivos, suas metas e avaliar os resultados das suas atividades fins
		2/3	Avaliação de Programas e Desempenho Operacionais
		3/3	Aquisição de Sistema WEB-Gestão de Auditoria, Monitoramento e Análise de Dados
7	GESTÃO DE CONVÊNIOS	1/2	Fiscalização e acompanhamento da execução e da Prestação de Contas de Recursos transferidos voluntariamente
		2/2	Tomada de Conta Especial
8	CONTROLE DE QUALIDADE DOS TRABALHOS DE AUDITORIA	1/1	Avaliar a qualidade das atividades de auditoria interna

Fonte: Controladoria-Geral do Estado do Amapá

Com oito estratégias distribuídas em vinte e duas ações, perpassando pela avaliação dos controles internos das unidades jurisdicionadas até o controle de qualidade, os planos de ações estão inseridos nos quatros núcleos, entretanto, a estratégia controle de qualidade se refere a uma função estratégica de assessoria a Coordenadoria de Auditoria com o objetivo de acompanhar e avaliar a execução do PAT pelos auditores nas atividades de auditoria.

Ademais, as estratégias foram elaboradas de acordo com o PPA do Poder Executivo Estadual para o quadriênio 2016 – 2019, bem como o Planejamento Estratégico da CGE, identificando as etapas, os produtos e os clientes relacionados à mesma, os pontos de controle mais adequados, as ações de controle a serem desenvolvidas com vistas a efetivar os procedimentos definidos no Plano Estratégico, a determinação das técnicas de controle adequadas para a realização dos exames, bem como o período de realização das mesmas.

A Gestão de pessoal foi um dos eixos centrais do planejamento estratégico a política de recursos humanos é uma dimensão que trata do desenvolvimento do conhecimento institucional, sendo a fonte de inovação e de criação de valor para a Controladoria-Geral do Estado. Inicialmente, para o exercício de 2016 as ações fiscalizatórias atuarão preferencialmente nos órgãos estratégicos de execução e nas secretarias de estado. Subsidiariamente, a fiscalização atuará nas secretarias extraordinárias, nas autarquias e órgãos vinculados e nas sociedades de economias mistas. Neste exercício estavam lotados (anexo 6) na Coordenadoria de Auditoria os seguintes servidores:

A distribuição dos servidores por núcleo (quadro 15) foi organizada de acordo com os espaços disponíveis no antigo prédio onde funcionou a Controladoria-Geral do Estado até abril de 2016.

#### **Quadro 15 – Servidores por núcleo**

<b>Núcleos</b>	<b>Quantidade</b>
- Assessoria técnica	03
- Controle de qualidade	01
- Núcleo de Auditoria de Áreas Específicas	11
- Núcleo de Auditoria Especial	14
- Núcleo de Prestação e Tomadas de Contas	06
- Núcleo de Gestão de Controle Interno	08

Fonte: Adaptado pelo autor a partir do PAT-COAUD/2016

Conforme o plano de ação de 2016 o Núcleo de Auditoria de Áreas Específicas ficou responsável em fazer as fiscalizações ordinárias nas unidades jurisdicionadas, ou seja, realizar as auditorias programadas no plano anual de trabalho, mediante um cronograma de ação previamente estabelecido.

O Núcleo de Auditoria Especial ficou responsável de fazer auditorias ou inspeções por demandas oriundas de denúncias, por solicitações de gestores, por solicitação do gabinete do governador do Estado, por determinação dos órgãos de controle externo como o Ministério Público Estadual e Tribunal de Contas do Estado ou outras auditorias não programadas no PAT/2016.

O Núcleo de Gestão de Controle Interno teve como atribuições fazer o diagnóstico quantitativo e qualitativo de unidades de controle interno da Administração Direta e Indireta, visando à implantação de núcleos naquelas que ainda não dispõe de unidades de controle e inserir naquelas que tem unidades de padrões de controle do Órgão Central de Controle Interno. Esta visava implantar um sistema de controle interno de atuação da 1ª linha de defesa de controle nas secretarias de Estado.

O Núcleo de Prestação e Tomada de Contas teve como atribuição fiscalizar e controlar os processos de prestação de contas de convênios, fundos especiais, bem como a análise dos processos de tomada de contas especial, além de emitir certidão de adimplência.

A Assessoria Técnica teve a incumbência de assistir o Coordenador de Auditoria nas atividades de responsabilidade da Coordenação e o Controle de qualidade acompanhar e fiscalizar se o plano de trabalho estava obedecendo às diretrizes e normas estabelecidas no PAT.

O cronograma de trabalho foi usado (figura 37) para padronizar o tempo de planejamento, execução e a entrega do relatório de auditoria, de modo a dar transparência as ações da Coordenadoria, permitindo que todos os servidores da COAUDI pudessem acompanhar o andamento das auditorias das equipes designadas.

**Figura 37 – Cronograma de Trabalho COAUD/2016**

ITEM	AÇÕES	INÍCIO	TÉRMINO	DOCUMENTAÇÃO
1	Levantamento dados e coleta de dados primários nas secretarias	01/jan	28/fev	Decreto de Regulamentação
				Organograma do Órgão
				Estrutura funcional com cargos em comissão
				Nomes dos servidores com cargos comissionados
				Nome dos servidores sem cargos comissionados
				Telefone para contato do Chefe de Gabinete, DAA/DAF
2	Planejamento	01/fev	15/fev	
3	Apresentação das equipes nos Órgãos	01/fev	15/fev	
4	Execuções do Trabalho	16/fev	30/nov	
5	Apresentação dos relatórios das diretas	16/fev	30/mai	
6	Apresentação dos relatórios das Indiretas	16/fev	30/jun	
7	Apresentação dos relatórios das diretas	01/out	30/out	
8	Apresentação dos relatórios das Indiretas	01/nov	30/nov	
9	Reunião com os supervisores			Todas as Segundas-Feiras
10	Reunião com os supervisores e coordenadores			A primeira e terceira segunda-feira de todos os meses

Fonte: Controladoria-Geral do Estado do Amapá

Foi, também, um instrumento de controle usado para distribuir as atividades de maneira igualitária entre os auditores de modo a não sobrecarregar as ações em determinados núcleos ou equipes de trabalho.

Os papéis de trabalho foram usados para coletar informações abrangendo o trabalho a ser realizado, independente do formato, devem ser armazenadas de modo a propiciar a retroalimentação visando o aprimoramento das auditorias e a criação de um banco de dados.

O plano de trabalho determinava que todos os papéis de trabalho (anexo G) devem ser arquivados nas respectivas pastas de cada Núcleo de Auditoria (Núcleo de Auditoria de Áreas Especiais, Núcleo de Auditoria Especial, Núcleo de Gestão e Controle Interno e Núcleo de Prestação e Tomada de Contas).

A tabulação dos papéis de trabalho proporcionou um grande avanço na organização nas fases de planejamento, execução, comunicação (follow-up), monitoramento e controle de qualidade das auditorias, pois até esta data os papéis de trabalhos não eram catalogados, e de acordo com a ocasião cada equipe encarregada de realizar auditoria procedia de acordo com sua expertise.

O plano de trabalho inovou apresentando modelo predefinido para todos os trinta itens adotados como papel de trabalho. Neste caso, o controle de qualidade tinha como tarefa fazer a conferência se as equipes estavam usando os papéis de trabalho, e quando fosse o caso assessorar aqueles auditores com algum tipo de dificuldade em adotar nas suas auditorias. Em relação às entrevistas, foi adotado o modelo do Tribunal de Contas da União<sup>13</sup> por apresentar similaridade com o plano de trabalho da COAUDI e o relatório de auditoria foi padronizado e organizado em elementos pré-textuais, textuais e pós-textuais foi uma inovação metodológica obrigatória a partir deste ano.

Até então, os relatórios de auditoria não mantinham um padrão metodológico, que em alguns casos geravam inconformidade nas equipes de auditoria, pois de acordo com a natureza do trabalho tinham dificuldade em adotar um padrão. Em alguns casos a estrutura de relatório de auditoria em diferentes períodos, mas abordando o mesmo objeto, não tinha a mesma consistência por não adotar uma metodologia aplicada às atividades de controle interno.

---

<sup>13</sup>Brasil. Tribunal de Contas da União. Técnica de entrevista para auditorias. 2.ed. – Brasília:TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

De acordo com o cronograma do Plano Anual de Trabalho da COAUDI as ações desenvolvidas pelas equipes de auditoria foram padronizadas e conseqüentemente, repercutiram nas ações de fiscalização ao longo do ano de 2016.

Neste exercício houve a emissão de relatórios de auditorias nas mais diversas áreas como saúde, infraestrutura, segurança pública, etc. À medida que as auditorias foram a campo (fase de execução) foram detectadas situações que mereceram um olhar mais aprofundado, pois a auditoria diferentemente da perícia, trabalha por amostra e levanta indícios de irregularidades.

Neste exercício houve o acompanhamento de vários órgãos da administração direta e indireta. Entretanto, as técnicas de auditoria, metodologia e normas direcionamentos foram os mesmos aplicados em todos os relatórios, deste modo alguns se fazem necessário apresentar alguns dados extraídos de documentos disponibilizados pela CGE.

Inicialmente, trazemos os dados de auditoria realizados em alguns relatórios do eixo saúde(quadro 16).

**Quadro 16 – Relatórios de Auditoria COAUDI/2016**

<b>Relatórios de Auditorias</b>	<b>Objeto</b>
002/2016	Auditoria no processo de restos a pagar processados do exercício de 2014 no valor de R\$ 4.200,00 (quatro mil e duzentos reais)
06/2016	Análise auditoria no processo de despesa com alimentação mediante Termo de Ajustamento de Conduta no valor de R\$ 1.357.582,91 (um milhão, trezentos e cinquenta e sete mil, quinhentos e oitenta e dois reais e noventa e um centavos)
16/2016	auditoria no processo de reconhecimento de dívida por serviço prestado à secretaria no valor de R\$ 27.702,00 (vinte e sete mil e setecentos e dois reais)
21/2016	auditoria no processo de reconhecimento de dívida por serviço prestado mediante Termo de Ajuste de Conduta no valor de R\$ 1.159.139,70 (um milhão, cento e cinquenta e nove mil, cento e trinta e nove reais e setenta centavos)
26/2016	auditoria no processo referente a recurso federais oriundos do Ministério da Saúde e de emenda parlamentar no valor de R\$ 2.166.487,00 (dois milhões, cento e sessenta e seis mil e quatrocentos e oitenta e sete reais)
27/2016	auditoria no processo de restos a pagar não processados no valor de R\$ 1.726.206,43 (um milhão, setecentos e vinte e seis mil, duzentos e seis reais e quarenta e três centavos);
29/2016	auditoria no processo de reconhecimento de dívida inscrito em restos a pagar do exercício de 2012 no valor de R\$ 11.670,36 (onze mil, seiscentos e setenta reais e trinta e seis centavos);
30/2016	auditoria no processo de despesa para reconhecimento de dívida sem a devida cobertura contratual no valor de R\$ 3.266.622,16 (três milhões, duzentos e sessenta e seis mil, seiscentos e vinte e dois reais e dezesseis centavos).
32/2016	auditoria no processo de despesa sem cobertura contratual no valor de R\$ 13.200,00 (treze mil e duzentos reais).
33/2016	auditoria no processo de reconhecimento de dívida sem a devida cobertura contratual no valor de R\$ 13.133,33 (treze mil, cento e trinta e três reais e trinta e três centavos).
34/2016	auditoria no processo de reconhecimento de dívida sem a devida cobertura contratual no valor de R\$ 112.750,44 (cento e doze mil, setecentos e cinquenta reais e quarenta e quatro centavos).

Fonte: Adaptado pelo autor a partir do relatório de gestão da CGE/2016

A fiscalização no eixo saúde sempre foi objeto de auditoria nos exercícios anteriores por se tratar de uma área sensível as Políticas Públicas que requerem uma atenção especial.

Os dados acima expostos são um resumo dos relatórios de auditoria disponibilizados com o intuito de demonstrar que as ações do Órgão de Controle Interno do Poder Executivo Estadual exercer seu mister com bastante zelo e de acordo com as melhores práticas de auditoria interna.

Na área da educação, por ser uma atividade que tem o maior número de servidores civil do Estado e por ser obrigação do estado e direito do cidadão ter o acesso à educação formal, e ainda, por ter a Secretaria de Estado da Educação um dos maiores orçamentos da administração direta, inclusive recebendo recursos de origem federal para aplicar em programas administrados pelo Governo Federal, a Controladoria-Geral do Estado considerou no plano de ação da COAUDI como prioridade ao definir o escopo de fiscalização, o mesmo tratamento foi dado para as áreas de saúde, assistência social, infraestrutura e segurança pública.

À proporção que os trabalhos de auditoria foram evoluindo na Secretaria de Educação a equipe de auditoria recebeu a incumbência de fazer uma auditoria no Processo Licitatório nº 164.163325/2015-SEED referente à despesa com aquisição exclusiva de gênero alimentícios da agricultura familiar e do empreendedorismo familiar rural no valor de R\$ 3.524.500,84 (três milhões, quinhentos e vinte e quatro mil, quinhentos reais e oitenta e quatro centavos) destinados ao atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE administrado e financiado pelo Governo Federal.

No dia 28 de abril de 2016 a equipe designada para a tarefa solicitou através do Termo de Requisição de documentos (fase planejamento) que compunham o processo licitatório e outros documentos pertinentes, estabelecendo o prazo de 72 (setenta e duas) horas para que fosse entregue.

No dia 02 de maio de 2016 os documentos foram entregues a equipe de auditoria, sendo que parte deles foram disponibilizados em mídia, para serem analisados em conjunto com as informações extraídas do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Gestão-SIPLAG.

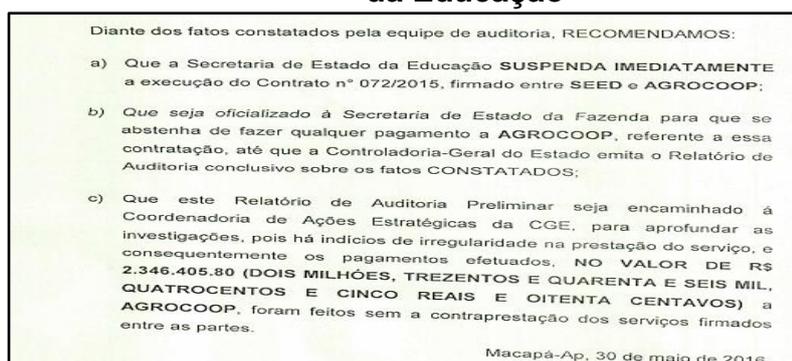
No dia 10 de maio os auditores se reuniram com servidores da SEED, que diante da documentação apresentada aos auditores, confirmaram os indícios de desvios dos recursos do programa PNAE.

Após as diligências (fase de execução) a equipe de auditoria começou a elaborar o relatório de auditoria (fase comunicação/follow-up) destacando que: a) a pesquisa de preço apresenta erros de formalização processual e sobrepreço impactando no cálculo da média utilizada para a escolha da empresa vencedora; b) houve a inclusão de novos produtos no termo de referência após a pesquisa de preço ter sido finalizada; c) participaram do processo licitatório (chamada pública) duas empresas sendo vencedora a Cooperativa Agroindustrial de Produção de Alimentos no Amapá – AGROCOOP.

Posteriormente, assinou o Contrato nº 72/2015-SEED datado de 22/12/2015 no valor global de R\$ 3.524.500,84 (três milhões, quinhentos e vinte e quatro mil, quinhentos reais e oitenta e quatro centavos); d) ao consultar o Siplag foi constatado que no dia 22/12/2015 foi emitida a Nota de Empenho 2015NE2688 em nome da empresa vencedora no valor de R\$ 3.247.484,53 (três milhões, duzentos e quarenta e sete mil, quatrocentos e oitenta e quatro reais e cinquenta e três centavos); e) no mesmo sistema (Siplag) foi constatado dois pagamentos por meio de ordem bancária extra orçamentária sendo que a Ordem Bancária nº 2016OB00387 emitida no dia 09/03/2016 no valor de R\$ 1.172.874,94 (um milhão, cento e setenta e dois mil, oitocentos e setenta e quatro reais e noventa e quatro centavos) referente a 2º parcela do contrato, e a Ordem Bancária nº 2016OB05161 emitida no dia 11/05/2016 no valor de R\$ 1.173.530,86 (um milhão, cento e setenta e três mil, quinhentos e trinta reais e oitenta e seis centavos) referente à 1ª parcela do contrato.

Diante dos fatos apresentados a equipe de auditoria faz as seguintes recomendações descritas na figura 38.

### Figura 38 – 4 item do Relatório de Auditoria realizado na Secretaria de Estado da Educação



As informações extraídas do relatório de auditoria da Secretaria de Estado da Educação demonstram a função estratégica da Controladoria-Geral do Estado por meio da Coordenadoria de Auditoria, sendo esta, uma das macrofunções que sustentam a atividade do Órgão Central de Controle Interno do Governo do Estado do Amapá.

E ainda, quando devidamente organizada, usando metodologia de trabalho consegue de maneira brilhante executar suas atividades estatuídas no art. 111 da Constituição do Estado do Amapá.

Na medida em que os auditores tiveram ao seu alcance o plano de trabalho estruturado e metodologicamente coeso com a importância das atividades de fiscalização e controle foi possível resumir (figura 39) o relatório de auditoria em uma única folha. Trata-se do sumário executivo que explicita os principais tópicos do relatório de auditoria, oportunizando ao interessado em ter uma visão geral do trabalho executado.

**Figura 39 – Sumário Executivo do Relatório de Auditoria realizado na Secretaria de Estado da Educação**

SUMÁRIO EXECUTIVO	
<b>Auditoria Interna do Órgão:</b> COORDENADORIA DE APOIO AO ESTUDANTE / NÚCLEO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	<b>Relatório Preliminar de Auditoria:</b> nº 004/2016- NAAE/COAUD/CGE.
<b>Local:</b> Secretaria de Estado da Educação.	<b>Página:</b> 14 folhas.
<b>Objeto:</b> Auditoria de Conformidade no Processo nº 184.163325/2015-SEED, referente a despesas com aquisição exclusiva de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural, no valor de R\$ 3.524.500,84 (três milhões, quinhentos e vinte quatro mil, quinhentos reais e oitenta e quatro centavos), destinado a Atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.	
<b>Condições e Critérios:</b> Verificar a execução do Contrato nº 072/2015 – SEED, de acordo com Lei nº 11.947/2009 e Lei nº 8.686/93.	<b>Causa:</b> Apuração preliminar de possíveis irregularidades na execução do Contrato nº 072/2015 – SEED, proveniente de denúncia à Controladoria-Geral do Estado. <b>Efeitos:</b> - Suspensão imediata do Contrato nº 072/2015 – SEED e de qualquer pagamento a AGROCCOOP; - Pagamento à AGROCCOOP no valor de R\$ 2.346.405,80 (dois milhões, trezentos e quarenta e seis mil, quatrocentos e cinco reais e oitenta centavos), sem a possível prestação do serviço; - Relatório encaminhado à CAE/CGE.
<b>Plano de Ação:</b> Análise do Processo; consulta ao SIPLAG e diligência à Secretaria de Estado da Educação.	<b>Responsabilidade:</b> Conceição Corêa de Medeiros Secretária de Estado da Educação - SEED <b>Data da Conclusão do Relatório:</b> 30/05/2016

GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ  
CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO  
COORDENADORIA DE AUDITORIA  
NÚCLEO DE AUDITORIA DE ÁREAS ESPECÍFICAS – NAAE

Av Padre João Maria Lockhart, 2362 – Santa Rita / Macapá-AP  
CNPJ 68901-285 / Fone (96) 2101-1101

Fonte: Relatório de Auditoria nº 004/2016 - CGE

O Planejamento Estratégico da CGE tem entre seus clientes a sociedade, pois cabe a Controladoria fomentar o controle social de forma a fortalecer as Políticas Públicas com vista a mitigar a corrupção e ainda avivar a accountability na administração pública. Isto se torna mais evidente quando a atuação do Controle Interno Central produz resultados.

No caso em tela, houve na imprensa local e nacional grande repercussão quando a Polícia Federal deflagrou (figura 40) no dia 31 de outubro de 2017 a “Operação Senhores da Fome”

**Figura 40 – Manchete nos jornais – Operação Senhores da Fome**



Fonte: Dados extraídos de notícias veiculadas na imprensa por ocasião da operação da Polícia Federal.

A operação deflagrada pela Polícia Federal tinha como objetivo desarticular um grupo de empresários e servidores da Secretaria de Estado da Educação acusados de desviar recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNEA:

A operação “Os Senhores da Fome” foi desencadeada na manhã desta terça-feira (31), em Macapá, pelo Ministério Público do Amapá (MP-AP), Polícia Federal e Polícia Civil com a participação do Ministério Público Federal (MPF), Controladoria-Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU), para investigar o desvio de recursos destinados à merenda

escolar no Amapá. As investigações iniciaram a partir de denúncia à Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público (PRODEMAP), em 2015, de um suposto esquema envolvendo empresários, diretores de escolas públicas e servidores da Secretaria de Educação do Estado do Amapá (SEED) no desvio de aproximadamente R\$ 2 milhões. Segundo o promotor de Justiça Afonso Guimarães, titular da PRODEMAP e coordenador do Grupo de Atuação Especial para Repressão ao Crime Organizado (GAECO), que recebeu a denúncia, as investigações iniciaram no MP-AP, mas como uma parte dos recursos da merenda é Federal, o caso foi repassado para o MPF e para apuração pela Polícia Federal. (Jornal Diário do Amapá).

Com a repercussão da notícia na sociedade amapaense o Governo do Estado convocou uma coletiva de imprensa para expressar, ou melhor, para dar explicações sobre o fato ocorrido na Secretaria de Estado de Educação.

A coletiva foi agendada no auditório da Controladoria-Geral do Estado (figura 41) com a presença do Controlador Geral do Estado (à época) Otni de Miranda Alencar Júnior, a Secretária de Estado da Educação Goreth Souza e um procurador de Estado.

**Figura 41 – Coletiva a imprensa no auditório da CGE**



Fonte: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/3110/investigacao-da-pf-teve-como-base-informacoes-fornecidas-pela-seed>. Acesso em 29 de setembro de 2019

Na coletiva de imprensa os representantes do governo esclareceram que medidas já haviam sido tomadas, inclusive com a exoneração da secretária do cargo e afastamento de todos os servidores envolvidos na questão e que foi encaminhado aos órgãos de fiscalização federal informações sobre o fato, pois foi detectado que havia recursos federais na lide.

A Controladoria-Geral do Estado (CGE) e a Secretaria de Estado da Educação (Seed) identificaram, em 2016, inconsistências no fornecimento de alimentos da agricultura familiar às escolas da rede pública estadual de Macapá e Santana, distribuídos por uma cooperativa, através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Os dois órgãos adotaram algumas medidas, como informar o caso ao Ministério Público Federal (MPF) e à Polícia Federal, já que se trata de recursos federais. Essas informações subsidiaram a operação da PF deflagrada hoje.

A CGE instalou auditoria nas escolas e ouviu mais de 100 diretores. Foram detectadas falhas nas entregas do produto e, em alguns casos, a assinatura de reconhecimento de entrega de alimentos antes de chegarem às instituições de ensino.

Orientada pela CGE, a Seed suspendeu imediatamente o contrato com a cooperativa e bloqueou o pagamento da última parcela, em aproximadamente R\$ 1 milhão, cujo objeto era a aquisição exclusiva de gêneros alimentícios perecíveis da Agricultura Familiar e Empreendedor Familiar Rural. A Controladoria-Geral abriu uma sindicância e o relatório final, indicando as inconsistências, foi encaminhado aos órgãos de controle para apuração, cooperando para uma investigação que desencadeou na operação da Polícia Federal, batizada de Senhores da Fome.

(Portal oficial do Governo do Estado na internet. Disponível em: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/3110/investigacao-da-pf-teve-como-base-informacoes-fornecidas-pela-seed>. Acesso em 29 de setembro de 2019)

Diante dos fatos ocorridos na Secretaria de Estado da Educação foi possível dimensionar a função estratégica do Órgão Central de Controle Interno como essencial a Administração Pública, pois o caso em tela foi trazido à luz da sociedade para comprovar uma ação concreta de atuação da Controladoria-Geral do Estado.

Por questões éticas e de normas internas que regulam a postura do auditor, é plausível que houve outras situações que ocorreram na gestão pública desta mesma natureza, mas com interveniência direta da CGE por meio de seus agentes – auditores - conseguiram interromper tal prática.

No decorrer do exercício foram realizadas outras auditorias programadas no plano anual de trabalho envolvendo vultosos recursos. É o caso da auditoria realizada na Secretaria de Estado da Cultura-SECULT referente ao ano de 2015, com o fito de analisar os processos de convênios cujo montante fiscalizado foi de R\$ 10.063.983,00 (dez milhões, sessenta e três mil e novecentos e oitenta e três reais),

no qual foram analisados os processos de despesa firmados com a Associação Mãos Amigas – Augusta Alencar (AMA) no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais); com o Grupo de Aproveitamento Folclórico Cultural Mazaganense no valor de R\$ 2.100.560,00 (dois milhões, cem mil e quinhentos e sessenta reais); com a Associação Mãos Amigas – Augusta Alencar (AMA) no valor de R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais); com o Instituto de Desenvolvimento Educacional, Social e Cultural – IDESC no valor de R\$ 509.700,00 (quinhentos e nove mil e setecentos reais); com a Associação Cultural e Parafolclórica Sensação Junina para realizar o projeto “XIX Carnaguari 2015” no valor de 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais); e com a Coordenação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Amapá-CONAQ/AP no valor de R\$ 269.960,00 (duzentos e sessenta e nove mil e novecentos e sessenta reais).

Nos processos acima elencados a equipe de auditoria da CGE seguiu os procedimentos estabelecidos no plano anual de trabalho da COUADI, e ao final do relatório fez inúmeras recomendações a Secretaria de Cultura, entre as quais que procedesse ao acompanhamento, a fiscalização e o controle de forma tempestiva dos convênios a serem firmados.

#### 4.3.6 A Macrofunção auditoria – 2017

No início de cada ano o Controlador-Geral do Estado emite as Portarias de Auditoria designando, os servidores lotados na CAD, para procederem à fiscalização nos órgãos da Administração direta e indireta do poder executivo.

**Figura 42 – Ações realizadas pela Coordenadoria de Auditoria-CAD/ 2017**

 GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO Quadro 9 - Macroprocesso Auditoria		
AÇÃO	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	RESULTADO
GESTÃO EFICAZ NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS	Apoiar, fiscalizar, orientar e acompanhar a gestão na aplicação dos recursos públicos	Emissão de 37 (trinta e sete) Notificações.
		Emissão de 69 (sessenta e nove) Declarações sobre Adimplentos.
		Emissão de 179 (cento e setenta e nove) Pareceres.
		Atendimento Técnico com orientações, 208 (duzentos e oito)
		Emissão de 70 (setenta) Despachos Técnicos.
	Implantar a gestão de risco, considerando as necessidades do cidadão, as estratégias de governo e as políticas setoriais.	Emissão de 12 (doze) Relatórios.

Fonte: CAD/CGE/AP

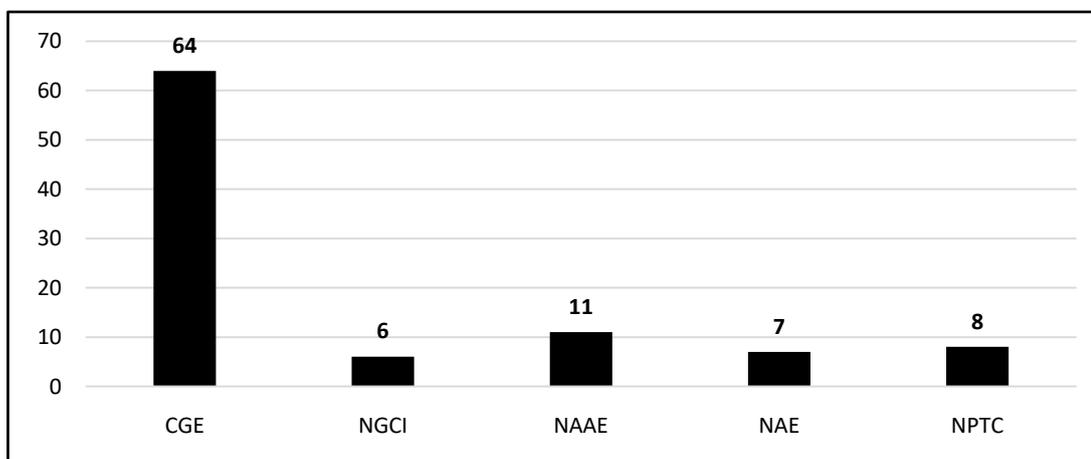
Fonte: Controladoria-Geral do Estado – Relatório de Gestão-2017

Subsidiariamente, o auditor deve, a priori, acompanhar e fiscalizar os recursos financeiros e/ou patrimoniais repassados, pelo órgão no qual foi nomeado em fiscalizar, mediante a celebração de convênios com entidades que não fazem parte da estrutura do Poder Executivo, sejam elas pessoas físicas ou jurídicas.

Em fevereiro de 2017 houve a substituição do Coordenador de Auditoria, saiu um servidor de carreira da CGE com mais de vinte anos de experiência que participou da elaboração do planejamento estratégico da CGE e conseqüentemente acompanhou a elaboração do Plano de Trabalho da Coordenação de Auditoria. No seu lugar assumiu um servidor sem muita experiência na área de controle interno governamental. Este fato – substituição do coordenador de auditoria - aliado ao remanejamento de vários auditores para outro setor refletiu nas ações da Coordenação de Auditoria no exercício de 2017 (figura 42), no sentido de que neste exercício não foi elaborado o plano de trabalho anual da Coordenadoria de Auditoria-CAD.

As atividades de fiscalização e controle dos núcleos da CAD foram realizadas com as diretrizes dos anos anteriores, ou seja, não seguiu um roteiro específico pré-determinado. As auditorias, despachos técnicos, pareceres técnicos e outros instrumentos foram elaborados a partir da expertise dos técnicos responsáveis em executar os trabalhos de fiscalização. Diante das mudanças o quadro de servidor por núcleo (gráfico 20) ficou organizado nos moldes do exercício anterior.

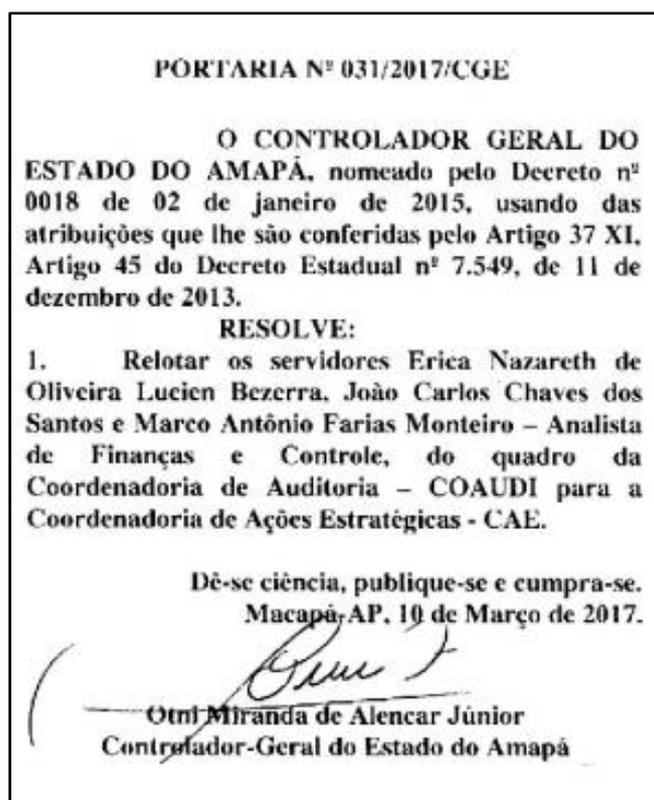
**Gráfico 20 – Quantitativo de servidores por núcleo da CAD x CGE - no ano de 2017**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da Controladoria-Geral do Estado

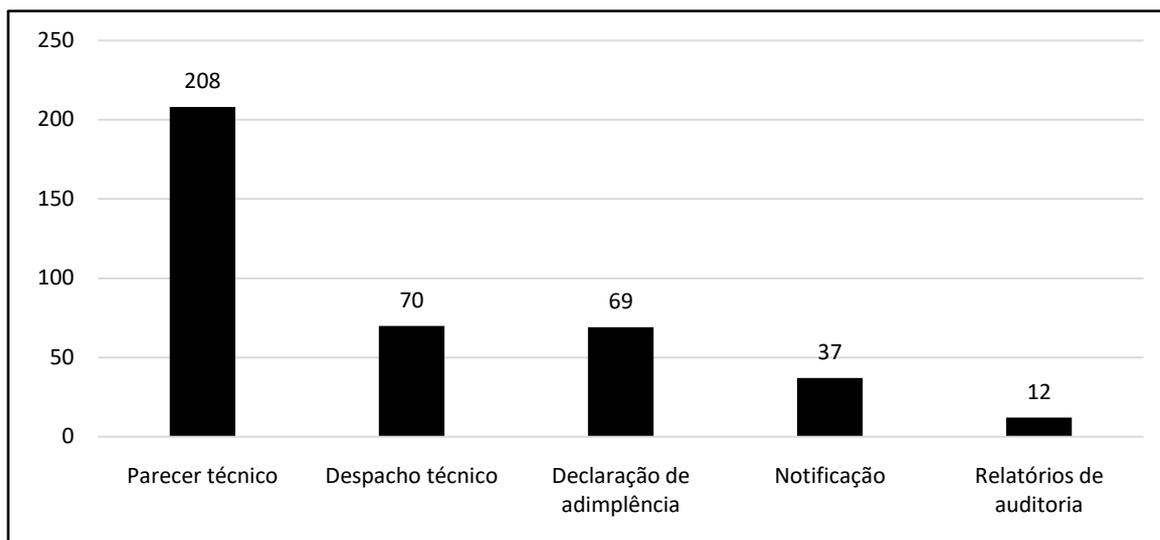
Apesar da Coordenadoria de Auditoria contar com 32 servidores, distribuídos nos quatro núcleos somente 20 (63%) servidores exerciam as atividades de auditoria e 12 (37%) servidores desenvolviam atividades de apoio, ou seja, no Núcleo de Auditoria Especial-NAE de 07 servidores somente 04 eram habilitados para fazer auditoria; no Núcleo de Auditoria e Áreas Especifica-NAAE de 11 servidores, somente 06 eram habilitados para fazer auditoria; no Núcleo de Gestão de Controle Interno-NGCI dos 06 somente 03 eram habilitados a fazer auditoria; e no Núcleo de Prestação e Tomada de Contas Especial-NPTC de 08 servidores somente 05 eram habilitados para fazer auditoria. O grupo a disposição da CAD poderia ser maior (figuras 43), se não houvesse relocação de auditores para outra macrofunção.

**Figura 43 – Portaria de relocação de servidores da CAD para a CAE**



Fonte: Diário Oficial do Estado do Amapá nº 6400 de 14 de março de 2017. Acesso em 26/09/2019

Os dados extraídos do relatório de gestão da CGE/2017 (gráfico 21) demonstram que os analistas lotados na CAD executaram, essencialmente, atividades de análises de processos de cunho administrativo interno em contraposição a fiscalização por meio de auditoria externas.

**Gráfico 21 – Resultado de ações por núcleo da CAD no ano de 2017**

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da Controladoria-Geral do Estado

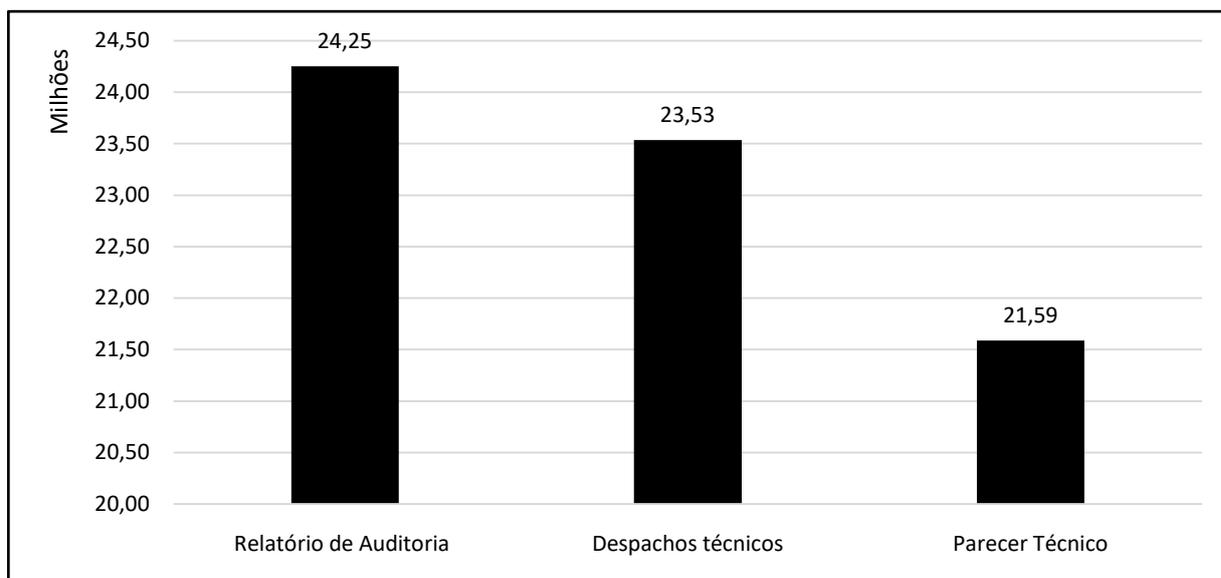
Neste exercício os relatórios de auditoria correspondem a 3% (três pontos percentuais) das atividades laboradas pela CAD, apesar de ter sido a técnica de auditoria menos usada pela Coordenação de Auditoria.

A emissão de declaração de adimplência solicitada ao Núcleo de Prestação e Tomada de Contas Especiais no ano de 2017 foi de 155 (cento e cinquenta e cinco), sendo que destas 69 foram emitidas e 86 (oitenta e seis) foram negadas. O principal motivo para a não expedição da declaração de adimplência foi à falta de prestação de contas de recursos já recebidos pelas entidades solicitantes.

Na prática, os dados demonstram que em valores financeiros (gráfico 22) os números não apresentam variações exorbitantes.

Os despachos técnicos decorrem de análise de processos, cujo parecer técnico fica pendente de implemento de condições. Neste caso, o processo é devolvido à unidade de origem para que procedessem as correções processuais.

No caso de o processo requerer informações ou manifestação das partes, o auditor se utiliza da notificação para possibilitar a ampla defesa e o contraditório, e o parecer de auditoria foi à técnica de auditoria mais usada pela Coordenação de Auditoria, sobretudo quando o foco principal foi à análise de conformidade.

**Gráfico 22 – Valores fiscalizados por atividade pela CAD - no ano de 2017**

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da Controladoria-Geral do Estado

O passivo de processos analisados por despachos e pareceres técnicos decorreu do inventário realizado pela Coordenadoria de Auditoria no mês de fevereiro no qual constatou que haviam 310 (trezentos e dez processos) pendentes de análise somando R\$ 72.088.215,66 (setenta e dois milhões, oitenta e oito mil, duzentos e quinze reais e sessenta e seis centavos).

Ao final do exercício a CAD analisou através de parecer, despacho ou auditoria 290 processos no montante de R\$ 69.373.074,27 (sessenta e nove milhões, trezentos e setenta e três mil, setenta e quatro reais e vinte e sete centavos) alcançado a média de 94% (noventa e quatro pontos percentuais) de resolutividade dos processos pendentes e 95% (noventa e cinco pontos percentuais) do montante de recursos pendentes de avaliação.

Estes fatos demonstram a eficiência e produtividade dos trabalhos produzidos pelos auditores, respondendo de modo satisfatório as demandas que são enviadas a Controladoria para que a mesma cumpra com seu papel institucional.

Dos valores auditados, a Secretaria de Estado da Educação foi a que apresentou o maior volume de processos pendente de análise, na modalidade de reconhecimento de dívida, no montante de R\$ 22.001.381,70 (vinte e dois milhões, um mil, trezentos e oitenta e um reais e setenta centavos). Os recursos pendentes são decorrentes de serviços prestados de vigilância patrimonial, aquisição de material permanente para as escolas estaduais, aluguel de transportes para alunos

da rede estadual, aluguel de prédio para funcionamento de escolas da rede estadual de ensino, entre outras despesas de menor vulto.

Outra Secretaria pendente de análise de processo com valor considerável foi a Secretaria de Estado da Saúde – SESA no valor de R\$ 17.217.570,73 (dezessete milhões, duzentos e dezessete mil, quinhentos e setenta mil e setenta e três centavos) distribuídos em 53 (cinquenta e três) processos. Estes recursos se referem, principalmente, ao fornecimento de medicamentos, material permanente, despesas com alimentação para as unidades de saúde, aluguel de aeronave para transporte de pacientes, fornecimento de nutrição enteral e parenteral, serviço de limpeza e conservação nas unidades de saúde, e outros valores distribuídos entre despesas de menor vulto.

Em relação aos processos de reconhecimentos de dívidas encaminhados a Controladoria para emissão de parecer técnico, os mesmos poderiam ter sido finalizados na própria secretaria de origem se houvesse condições para fazê-lo, pois a dificuldade maior se dá na área processual, ou seja, os servidores tinham dificuldade de seguir os ritos ou os procedimentos formais para instruir os processos e na maioria das vezes desconhecimento basilares de direito administrativo, sobretudo na área de controle interno, cuja atuação deveria ocorrer durante o processo de contratação, ou neste caso, de reconhecimento de dívida.

O Ofício Circular nº 009/2011-GAB/PGE de lavra da Procuradoria-Geral do Estado do Amapá estabeleceu os procedimentos administrativos processuais para pagamento mediante o reconhecimento de dívida, bem como o Decreto Estadual nº. 1278, de 17 de fevereiro de 2011, que estabeleceu os mecanismos necessários de fiscalização e controle para pagamentos no âmbito da Administração Direta e Indireta quanto à idoneidade tributária, previdenciária e a regularidade do cumprimento das obrigações trabalhistas por parte dos fornecedores e prestadores de serviço ao Governo do Estado do Amapá.

Os dois instrumentos legais, Ofício da PGE e o Decreto governamental citados no parágrafo anterior, são as duas normas principais que os Órgãos do Governo deveriam consultar para que os procedimentos de reconhecimento de dívida fossem devidamente instruídos para pagamento,

Neste exercício o monitoramento, até o ano de 2016 era executado pela Coordenadoria de Auditoria, foi realizado pela Coordenação de Ações Estratégicas - CAE (figura 44), uma das quatro macrofunções da Controladoria-Geral do Estado.

**Figura 44 – Portaria de Monitoramento expedida para a CAE**



Fonte: Diário Oficial do Estado do Amapá nº 6422 de 14 de abril de 2017. Acesso em 26/09/2019.

Pela natureza dos trabalhos da CAD no ano de 2017 foi se concentrar na emissão de parecer técnico, dos 208 pareceres emitidos foi possível analisar 122 (57%). A estrutura do parecer usado foi o modelo adotado no plano anual de trabalho de 2016 com o escopo: **Escopo**: identifica o Órgão do governo interessado, o número do processo, o gestor, o ano e o assunto; **Relato dos fatos**: o auditor faz um resumo do processo abordando o motivo do envio para a CGE; **Análise**: relato de maneira pormenorizada dos itens que constam no processo emitindo opinião do fato e correlacionando com as normas de direito público e quando for o caso com as normas do direito privado, e ainda a relação de documentos que constam no processo; e **Conclusão**: o auditor emite sua opinião técnica a respeito do tema fazendo as devidas recomendações.

De maneira geral as recomendações feitas pelos auditores nos processos foram de conformidade, abordando questões administrativas e processuais, visto que os serviços foram executados e devidamente orçados pela unidade gestora, entretanto não havia recursos financeiros para os pagamentos aos fornecedores.

Em razão deste passivo alto, que a cada ano vem requerendo mais recursos financeiros, a Controladoria-Geral do Estado emitiu a Instrução Normativa nº 001 de 02 de maio de 2016 estabelecendo um cronograma de pagamento das despesas contraídas pela administração pública,

Entretanto, a Instrução Normativa em seu art. 6º enumera as ressalvas no qual as unidades gestoras tem a prerrogativa de fazer os pagamentos em razão da importância estratégica para o órgão.

Em 2017 foram monitoradas (pela CAE) 51 unidades gestoras que fizeram 27.079 (vinte e sete mil e setenta e nove) inversões de pagamento, destas, 24.598 (vinte e quatro mil e quinhentos e noventa e oito) foram consideradas regulares, 2.477 (dois mil e quatrocentos e setenta e sete) irregulares e 4 (quatro) auferidas.

## 5 CONCLUSÃO

Após o estudo, compreende-se que, no contexto da Controladoria Geral do Estado é possível perceber que esta instituição tem enfrentado muitos desafios para realizar a auditoria e estabelecer estratégias e projetos com o objetivo de atingir as metas propostas. Essas dificuldades referem-se principalmente, a efetivação do controle e planejamento no tocante a aspectos como as finanças, os equipamentos, o planejamento e os recursos humanos envolvidos no processo de auditoria.

Como pesquisador e também como servidor de carreira da Controladoria-Geral do Estado, o objeto de pesquisa serviu de referencial para a tomada de decisão de controle qualitativo de gastos públicos em virtude da ausência de conhecimento devidamente fundamentado em métodos científicos voltados para responder adequadamente as questões norteadoras.

Notadamente, como agente atuante na área de Auditoria Governamental há mais de 15 (quinze) anos e diante da transformação da Auditoria Geral do Estado em Controladoria-Geral do Estado, não há estudos científicos que possam avaliar a relação entre o Órgão Central de Controle Interno e a qualidade do gasto na Gestão Pública Estadual. Desta forma, a atuação da CGE, como Órgão Central de Controle Interno, tem no seu arcabouço, a obrigação institucional de fazer as avaliações das Políticas Públicas do Governo do Estado do Amapá.

Os primeiros passos para adequar o controle interno estadual as normas internacionais começaram no ano de 2011 quando a gestão da Auditoria-Geral do Estado implantou o Planejamento Estratégico Participativo com a criação da Coordenadoria de Prevenção. Percebendo a fragilidade de permanecer com esta política organizacional por mais tempo, porém com resultados eram alvissareiros, perceberam a necessidade de amoldar a Auditoria-Geral na legislação mais adequada para o Órgão Superior de Controle Interno do Poder Executivo Estadual.

Neste mesmo ano (2011) a Auditoria-Geral participou da elaboração do Plano Plurianual 2012-2015 inserindo na proposta de transformar a Auditoria-Geral em Controladoria-Geral do Estado.

Apesar da CGE contemplar as quatro macrofunções, Auditoria, Corregedoria, Ações Estratégicas e Ouvidoria, a pesquisa teve como foco principal as ações planejadas e executadas, por meio dos planos de trabalho, a macrofunção

auditoria, em virtude do órgão que antecedeu a CGE, no caso a Auditoria-Geral do Estado, ter em seu organograma.

Ao pormenorizar os planos plurianuais a pesquisa demonstrou que a atuação do Órgão de Controle Interno do Governo do Estado do Amapá ficou circunscrita a região metropolitana de Macapá em virtude do orçamento disponibilizado para os anos de 2013 a 2017 não contemplarem todo o interior amapaense. Desta forma, as atividades de fiscalização e controle não cumprem com seu papel institucional, quais sejam de atuar em toda a base territorial do Estado do Amapá.

Diante da situação apresentada é necessário que a gestão da Controladoria-Geral faça os estudos orçamentários para que nos exercícios seguintes a atuação da CGE contemple todo o Estado do Amapá, e ainda, que a presença do Controle Interno seja uma realidade nos municípios contribuindo para que a gestão dos recursos estaduais possa ser usada de acordo com o planejado pelas unidades jurisdicionadas.

A presença do Controle Interno é necessária em virtude do impacto das ações do Governo do Estado exercer sobre a economia do Estado, isto fica mais latente quando o IBGE demonstra no censo de 2010 que o setor terciário é responsável por 60% (sessenta pontos percentuais) do Produto Interno Bruto, ou seja, com a ausência do Órgão Superior de Fiscalização a mitigação dos desvios de recursos públicos fica mais vulnerável as intempéries do comportamento daqueles que tem a responsabilidade de executar as Políticas Públicas de responsabilidade do Governo Estadual.

Em relação à Política de Recursos Humanos a ausência de um plano de cargos e salários tem gerado, em alguns casos, conflitos internos administrativos, pois quando da criação da CGE com a inclusão das três macrofunções (Corregedoria, Ouvidoria e Ações Estratégicas) além das atividades administrativas há uma diferença de remuneração de mais de 4000% (quatro mil pontos percentuais) em relação às atividades desempenhadas pelos auditores na macrofunção auditoria.

Destarte, a criação do plano de cargos e salários se torna imprescindível para que as relações interpessoais internas estejam equilibradas. Mesmo porque, ao permanecer com a ausência de uma Política de Recursos Humanos as atividades desenvolvidas nas quatro macrofunções ficam desequilibradas, pois somente os

Analistas de Finanças e Controle, os Contadores a disposição do Estado e os Assistentes Administrativos, que exercem atividades relacionadas à função de auditoria, fazem jus a Gratificação de Desempenho de Atividade de Auditoria.

Com a instrumentação do Planejamento Estratégico para o exercício de 2016, houve um avanço de procedimentos nas atividades de Auditoria, pois no ano de criação da CGE e nos anos que antecedem a formulação deste instrumento estratégico, houve a elaboração de planos anuais de trabalho, cujos resultados se mostraram de grande valia para as atividades desenvolvidas pela Coordenação de Auditoria. Sobretudo, no ano de 2013 com a participação dos auditores no processo de planejamento de eventos de grande impacto econômico e social no Estado, como a Expofeira Agropecuária e as atividades culturais como o Marabaixo, e de maneira bem pontual no assessoramento as prefeituras municipais do Estado do Amapá.

De acordo com as finalidades da CGE, a Coordenadoria de Auditoria realizou atividades voltadas para a prevenção. Em 2015 foi ofertado o curso de Análise e Relatório de Prestação de Contas com a participação maciça de servidores das mais diversas secretarias de governo. Desta forma, além de atuar na fiscalização, os auditores exercem atividades análogas a magistério com o fito de proporcionar aos agentes públicos a capacitação de gerenciamento de recursos pactuados mediante a celebração de convênio com terceiros.

E ainda, é de responsabilidade do Núcleo de Prestação e Tomada de Contas Especial, unidade interna da Coordenadoria de Auditoria, a emissão da Declaração de Adimplência, certidão negativa obrigatória para as entidades, em tese, que almejam receber recursos estaduais mediante a celebração de convênios e para registro os valores alcançam a cifra de milhões de reais. Então, os auditores que exercem esta atividade participam de maneira indireta na execução das políticas públicas do governo.

Com o planejamento estratégico da CGE devidamente estruturado e o Plano Anual de Trabalho da CAD lastreado de acordo com os métodos fundamentados nas boas práticas internacionais de controle interno a CGE, sobretudo amparado pelas normas do Conselho Nacional dos Controles Internos – CONACI, as auditorias realizadas neste exercício alcançaram grande visibilidade, tanto no público interno, quanto na percepção dos clientes da Controladoria identificados no PE (Gabinete do Governador, Secretarias de Estado, Sociedade, Tribunal de Conta e demais entidades da sociedade amapaense).

Com a adoção do Planejamento Estratégico foi possível estabelecer mecanismo de controle capaz de apoiar e orientar os gestores para uma gestão voltada para o resultado.

Como repercussão das atividades de auditoria em 2016 houve a operação da Polícia Federal denominada “Senhores da Fome” no mês de setembro de 2017, ou seja, um ano após a emissão do Relatório de Auditoria nº 004/2016-CGE.

Ressalta-se que a Controladoria-Geral do Estado já havia levantado indícios de irregularidade na aplicação de recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, e como os recursos tinham como fonte verbas federais, a CGE fez os encaminhamentos necessários aos órgãos de controle federal para que tomassem as providências cabíveis. E de fato, as forças anticorrupção atuaram através desta operação da Polícia Federal.

Este acontecimento foi somente uma amostra de quanto é essencial a Administração Pública Estadual ter o Órgão Central de Controle Interno dotado de estrutura orçamentária-financeira, recurso patrimoniais e tecnológicos, bem como um corpo técnico dotado das expertises necessárias que moldem a função do auditor, ou seja, um olhar diferenciado sobre a gestão pública.

Entretanto, quando há interrupção em procedimentos que colaboram para o fortalecimento do Controle Interno, as atividades de fiscalização podem estagnar ou mesmo impactar de maneira negativa nas atividades de fiscalização e controle. No caso em tela, verificou-se que no ano de 2017 o Planejamento Estratégico da Controladoria e o plano de trabalho da Coordenadoria de Auditoria não foram revisados, ocasionando a ausência de um plano anual de trabalho da CAD para este exercício.

As Unidades Centrais de Controle Interno do Poder Executivo das esferas governamentais municipal, estadual e federal estão em processo de readaptação, pois as boas práticas de controle interno executadas pela iniciativa privada estão sendo transportadas para a gestão pública. Imprimir o caráter profissional aos órgãos superiores de fiscalização das entidades públicas não é tarefa fácil, pois o cenário brasileiro apresenta paradigmas que impedem ou criam barreiras para a modernização destas entidades superiores.

Neste caso pode-se exemplificar a sistematização do controle interno como prioridade na execução de Políticas Públicas não está inserido como ponto

principalde avaliação dos gastos públicos o que gera uma subutilização deste instrumento estratégico organizacional.

Em face desta subutilização é necessário prover o Órgão Central de Controle Interno do Estado do Amapá de instrumentos de gestão de recursos humanos, políticas inclusivas para viabilizar uma maior transparência e participação da sociedade no controle social dos gastos públicos e o fortalecimento das ações de controle interno na macrofunção auditoria.

No caso da gestão de recursos humanos é urgente a criação do grupo controle interno e a respectiva estruturação do plano de cargos e salários para os servidores da CGE nos termos da Lei Estadual nº 2.148/2017, a fim de corrigir as distorções funcionais na estrutura de pessoal da CGE.

A criação da Escola de Controle Interno com a implementação do programa de formação em Gestão Pública de caráter permanente.

Em relação a transparência e participação da sociedade verifica-se que no ranking de transparência da Controladoria Geral da União o estado do Amapá ficou em último lugarobtendo a nota 5,96. Assim, o papel da CGE é fundamental para que o estado do Amapá possa sair dessa situação a fim de alcançar um melhor índice de avaliação.

Da mesma forma o fortalecimento das ações de controle da macrofunção auditoria só será possível com o incremento de recursos tecnológicos e financeiros, inclusive com a construção da sede própria da Controladoria Geral do Estado, através da inclusão de um percentual na dotação orçamentária obrigatória para a o Sistema de Controle Interno mediante inclusão na Constituição do Estado do Amapá.

Assim, ao pesquisar o processo de mudança, utilizando ferramentas metodológicas no cenário nacional e local, foi uma tarefa quepermitiu uma leitura da realidade, e assim, gerar subsídios científicos que podem ser usados como premissa para interferir de maneira proativa no aperfeiçoamento do Sistema de Controle Interno, sem, contudo esgotar a discussão sobre o objeto de pesquisa, a fim de incitar novos estudos sobre as Políticas Públicas de controle interno governamental.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Perseu. Pesquisa em ciências sociais. In: HIRANO, Sedi. **Pesquisa social, projeto e planejamento**. 2.ed. São Paulo: T. A. Queiroz, 1988.

ALMEIDA, Marcelo Cavalcanti. **Auditoria: um curso moderno e completo**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

AMAPÁ. Constituição do Estado do Amapá. Texto promulgado em 20 de dezembro de 1991, atualizado até a Emenda Constitucional nº 44, de 21 de setembro de 2009. **Diário Oficial do Estado**, Macapá, 20 dez. 1991. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70441>>. Acesso em: 22 jun.2019.

AMAPÁ. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Tesouro. **Plano Plurianual 2012-2015**. Macapá: SEPLAN, 2011

AMAPÁ. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Tesouro. **Plano Plurianual 2016-2019**. Macapá: SEPLAN, 2015

AMAPÁ. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Tesouro. **Anuário Estatístico do Amapá/2013-2007**. Vol. 47. Macapá: SEPLAN, 2018.

AMAPÁ. Controladoria-Geral do Estado do Amapá. **Plano Anual de Trabalho - PAT 2016**. Macapá: CGE, 2015.

AMAPÁ. Controladoria-Geral do Estado do Amapá. **Planejamento Estratégico - PE 2015**. Macapá: CGE, 2015.

AMAPÁ. Decreto Normativo nº 0222, de 06 de novembro de 1991. **Diário Oficial do Estado**, Macapá, 06 nov.1991.

AMAPÁ. Decreto nº 5223, de 29 de outubro de 1997. **Diário Oficial do Estado**, Macapá, 29 out.1997.

AMAPÁ. Decreto nº 7549, de 11 de dezembro de 2011. **Diário Oficial do Estado**, Macapá, 11 dez.2011.

AMAPÁ. Lei Estadual nº 038, de 16 de abril de 1997. **Diário Oficial do Estado**, Macapá, 16 abr.1997.

AMAPÁ. Lei Estadual nº 0661, de 08 de outubro de 2002. **Diário Oficial do Estado**, Macapá, 08 out. 2002.

AMAPÁ. Lei Estadual nº 1774, de 17 de outubro de 2013. **Diário Oficial do Estado**, Macapá,17 out.2013.

ALMEIDA, José Joaquim de; MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Intensificar o papel da auditoria no Setor Público: uma oportunidade para reforço da eficiência nas organizações. **Revista Brasileira de Contabilidade**. Brasília, v.33, n.145. p.39-53, jan/fev.2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 23 mar.2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 411, de 8 de janeiro de 1969. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 8 jan. 1969.

BRASIL. Decreto Normativo nº 001, de 20 de fevereiro de 1973. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 20 fev. 1973.

BRASIL. Lei nº 6.669, de 04 de julho de 1979. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 04 jul. 1979.

BRASIL. Portaria nº 150 de 20 de outubro de 1980. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 20 out. 1980.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal**. Brasília: CGU, 2017.

BRASIL. Boletim do Tribunal de Contas da União. **Normas de Auditoria do Tribunal de Contas**. Brasília, 10 dez. 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Glossário de Termos do Controle Externo**. Brasília: TCU, 2012.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 14.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo na história do pensamento político**. São Paulo: EDIPRO, 2017.

BATISTA, Daniel Gerhard. **Manual de Controle e Auditoria: com ênfase na gestão de recursos públicos**. São Paulo: Saraiva, 2011

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BORTOLETO, Leandro; LÉPORE, Paulo. **Direito Administrativo e Constitucional. teoria para concursos -CESPE - Nível Médio**. Salvador: Juspodivm, 2016

CARRANZA, Giovanna. **Administração Geral e Pública**. Salvador:[s.n], 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Saraiva 2016.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público: integração das áreas do ciclo de gestão: planejamento, orçamento -**

finanças, contabilidade e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa. 5. ed. São Paulo: Atlas 2013.

CHAVES, Renato Santos. **Auditoria e Controladoria no Setor Público: fortalecimento dos Controles Internos com jurisprudência do TCU.** Curitiba: Juruá, 2011

CHAUÍ, Marilena. **Introdução à história da filosofia: dos pré-socráticos a Aristóteles.** São Paulo: Brasiliense, 1994.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo.** Rio de Janeiro: Forense, 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública.** 3. ed. Barueri, SP: Manole, 2012.

CONSELHO NACIONAL DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO - CONACI. **Panorama do Controle Interno no Brasil.** Brasília: CONACI, 2014.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas.** São Paulo:[s.n], 2012.

DE CICCIO, Cláudio; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria geral do estado e ciência política.** 7.ed. São Paulo:Revista dos Tribunais, 2016.

FACCIONI, VÍCTOR JOSÉ. **A visão dos Tribunais de Contas em relação ao Controle Interno.** Aracajú:[s.n], 2008.

FELINI, Renato. **Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas.** Niterói, RJ: Impetus, 2016.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo.** 9. ed. São Paulo: Saraiva 2015.

FERREIRA, Denis. **SEC (o que é? O que faz?).** [S.l:s.n], 2010. Disponível em: <<http://economiasemsegredos.com/sec-comissao-de-valores-mobiliarios/>>. Acesso em 20 mar. 2019.

FORTES, João. **Contabilidade pública.** Brasília: Franco & Fortes, 2002.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** 17. ed. São Paulo: Saraiva 2015.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GLAUTIER, M. W. E.; UNDERDOWN, B. **Accounting.** Londres: Pitman, 1977.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da administração pública.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

KANITZ, Stephen Charles. **Controladoria: teoria e estudo de casos**. São Paulo: Pioneira, 1976.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. 28. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018.

NAKAGAWA, Masayuri. **Gestão Estratégica de Custo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MISOCZKY, Maria Ceci Araújo; GUEDES, Paulo. **Planejamento e programação na administração pública**. Florianópolis:UAB, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MENDES, Sérgio. **Administração financeira e orçamentária**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. Baron de 1689-1755. In: **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, Paulo Dias. **História e Geografia do Amapá**. Macapá: JM, 2008.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque; RIZZOTTI José Roberto. **Progestão: como gerenciar os recursos financeiros?** Brasília: CONSED, 2009.

MOSIMANN, Clara Pellegrinello; FISCH, Silvio. **Controladoria: seu papel na administração de empresas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999

OLIVEIRA, Paulo de Salles et. al. **Metodologia das Ciências Humanas: a importância do método**. 2 ed. São Paulo: UNESP/Hucitec, 1998.

PADOVERZE, C. L. **Controladoria avançada**. São Paulo: Thomson, 2005.

PADOVERZE, C. L. **Controladoria estratégica e operacional**. São Paulo: Thomson. 2004.

PEREZ JUNIOR, J. H; PESTANA, A. O; FRANCO, S. P. C. **Controladoria de Gestão: teoria e prática.** São Paulo: Atlas, 1997.

RICHARDSON, Robert Jerry. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

ROCHA, Alindo Carvalho; QUINTIERE, Marcelo de Miranda. **Auditoria governamental: uma abordagem metodológica da auditoria de gestão.** Curitiba: Juruá, 2018.

SÁ, Antônio Lopes de; Sá, Ana M. Lopes de. **Dicionário de Contabilidade.** 9. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceito, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SIQUEIRA, Frederico Rodrigues de. **Evolução do sistema governamental de controle.** Brasília: UnB, 1999.

SILVA, Elderson Ferreira da. **Controladoria na administração pública: manual prático para implantação.** São Paulo: Atlas, 2013.

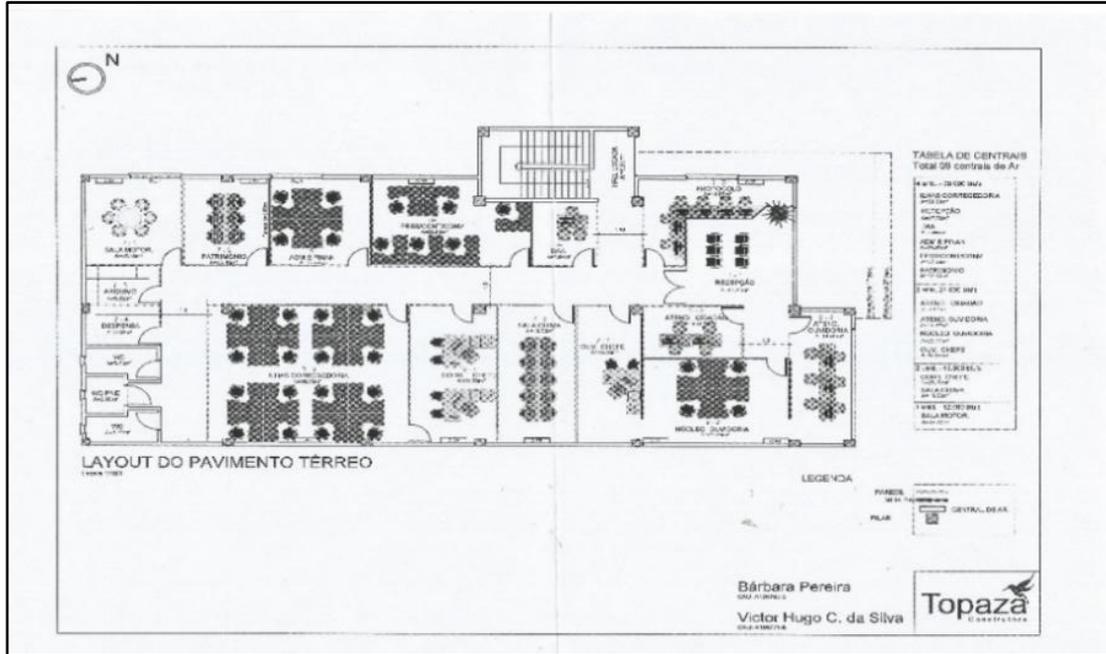
SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública.** São Paulo: Atlas, 2011.

TRIPODI, Tony et al. **Análise da pesquisa social: diretrizes para o uso de pesquisa em serviço social e em ciências sociais.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

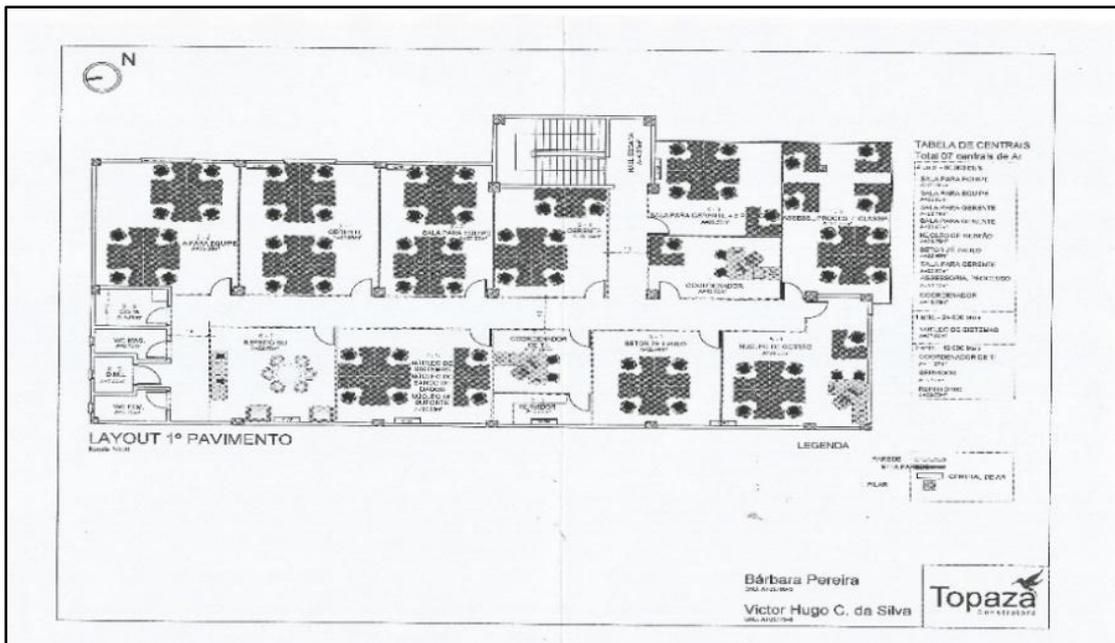
WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política.** São Paulo: Ática, 2001.

# ANEXO A - ANDAR TÉRREO DA CGE

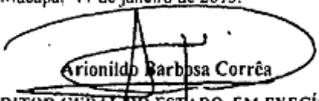
## 1º Andar da CGE



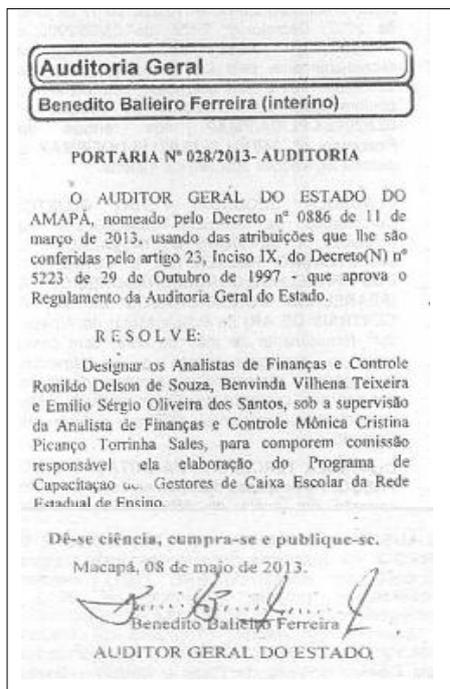
## 2º Andar da CGE



**ANEXO B – PORTARIA DE DESIGNAÇÃO DE ATIVIDADE DE ASSESSORAMENTO AS PREFEITURAS DE AMAPÁ E PRACUÚBA E OFÍCIO DE AGRADECIMENTO ENVIADO AO GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ**

<p align="center"><b>PORTARIA Nº 003/2013- AUDITORIA</b></p> <p>O AUDITOR GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ, nomeado pelo Decreto nº 0075 de 03 de janeiro de 2011, usando das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 23, Inciso IX, do Decreto(N) nº 5223 de 29 de Outubro de 1997 - que aprova o Regulamento da Auditoria Geral do Estado.</p> <p align="center"><b>RESOLVE:</b></p> <p>Designar os Analista de Finanças e Controle <b>Benedito Balleiro Ferreira, Carlos Alberto Nery Matias e o Contador José Paulo da Silva Ramos</b>, todos lotados na Auditoria Geral do Estado – AGE, para desenvolverem atividades de Assessoramento Técnico e Procedimentos de Controle Interno, nas Prefeitura Municipais de Amapá e Pracuúba, em atendimento aos Ofícios nºs 18/2013-GAB/PMA e 007/2012-GAB/PMP, respectivamente, no período de 14 de janeiro a 8 de fevereiro de 2013.</p> <p>Dê-se ciência, cumpra-se e publique-se.</p> <p>Macapá, 11 de janeiro de 2013.</p> <p align="center">   <b>Arionildo Barbosa Corrêa</b>          AUDITOR GERAL DO ESTADO, EM EXECÍCIO.       </p>	<p align="center">           PREFEITURA MUNICIPAL DE AMAPÁ          CONSTRUINDO UM AMAPÁ MELHOR       </p> <p>Ofício nº 042/2013-GAB/P.M.A. <span style="float:right">Amapá – AP, 08 de Fevereiro de 2013.</span></p> <p>Senhor Governador,</p> <p>É dizendo obrigado a V. Excelência que apresento nosso reconhecimento especial, pelo programa que vem sendo desenvolvido pela <b>AUDITORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ</b>. Projeto esse que tornou possível os primeiros sinais de recuperação do Município de Amapá.</p> <p>Como é de conhecimento público a situação em que foi feito a transmissão de cargo, o retrato do caos, da irresponsabilidade, no entanto, com o <b>assessoramento, e as orientações sobre controle Interno</b>, estamos tendo um alento, e tornando capaz as soluções mil, que nos afligiam. Temos neste momento o direito, ou dever de dizer <b>OBRIGADO, OBRIGADO</b> mesmo, a V. Excelência, pelo que pudimos receber da Auditoria Geral do Estado, desde as análises das folhas de pagamentos, cadastros funcionais, capacitação de fiscais de tributos municipais, recomendações outras que estão suavizando os nossos esforços diuturno, no sentido de tornar-nos <b>adimplentes</b>, no menor prazo possível.</p> <p>É importante informa-lo, que fomos obrigados a decretar <b>EMERGENCIA</b> por 180 (cento e oitenta) dias, para que seja possível atender as essencialidades as áreas de SAÚDE, EDUCAÇÃO, URBANIZAÇÃO e ADMINISTRAÇÃO, pelas razbes em que recebemos o Município de Amapá.</p> <p>Contando com seu apoio, na política de tornar este Ente, um modelo de Município, reitero votos de atenção.</p> <p>Atenciosamente,</p> <p align="center">   <b>Francisco de Assis Leite Teixeira</b>          Prefeito Municipal de Amapá          Presidente do Conselho Municipal          CPF: nº 053.970.34       </p> <p align="right">           GAB/GOV          Setor de Controladoria Administrativa  <b>RECEBUIO</b>          Em 19/02/13          CIVIL       </p>
--	--

**Fonte:** Portaria publicada no DOE nº 5388/2013; arquivo CGE: ofício nº 042 do prefeito do município do Amapá encaminhado ao governador do estado.

**ANEXO C – DESIGNA AUDITORES PARA REALIZAR CAPACITAÇÃO NA SEED**

**Fonte:** Diário Oficial do Estado nº 5456 de 09 de maio de 2013. Acesso em 23/07/2019

**ANEXO D – PORTARIA COMISSÃO PARA A 50ª EXPOFEIRA**

<b>Auditoria Geral</b>
<b>Benedito Balleiro Ferreira (interino)</b>

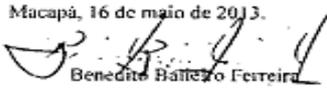
**PORTARIA Nº 030/2013- AUDITORIA**

O AUDITOR GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ, nomeado pelo Decreto nº 0886 de 11 de março de 2013, usando das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 23, Inciso IX, do Decreto(N) nº 5223 de 29 de Outubro de 1997 - que aprova o Regulamento da Auditoria Geral do Estado.

**R E S O L V E:**

Designar os Analistas de Finanças e Controle Mônica Cristina Picazzo Tourinha Sales, como membro titular, e Marco Antonio Farias Monteiro, como membro suplente, para comporem a Comissão responsável pela organização e execução da 50ª Expofeira do Amapá, conforme solicitação contida no Ofício Circular nº 032/2013-GAB-SDR.

Dê-se ciência, cumpra-se e publique-se.  
Macapá, 16 de maio de 2013.

  
Benedito Balleiro Ferreira

**AUDITOR GERAL DO ESTADO**

**Fonte:** Diário Oficial do Estado nº 5471 de 20 de maio de 2013. Acesso em 23/07/2019

## ANEXO E - ESTRATÉGIA

<b>Estratégia 01</b>
Estabelecer mecanismo de controle interno subdividido em cinco ações: 01) plantão de orientação técnica presencial, 02) plantão de orientação técnica itinerante, 03) elaboração de cartilhas e manuais de orientação técnica, 04) realizar ciclos de cursos e seminários aos setoriais das unidades de governo, e 05) realizar oficinas de orientação da aplicação e prestação de contas de recursos para prefeituras e organizações não governamentais.
<b>Estratégia 02</b>
Monitorar a execução financeira e os controles internos subdividido em quatro ações: 01) monitoramento da execução financeira das unidades do governo, 02) projetar acompanhamento itinerante da execução financeira de convênios com prefeituras e organizações não governamentais, 03) capacitar equipe técnica para executar Programa de Avaliação do Processo de Controles Internos, e 04) implantar Programa de Avaliação do Processo de Controles Internos.
<b>Estratégia 03</b>
Aprimorar programa de auditoria e tomada de contas especial, subdividido em cinco ações: 01) elaborar estudo de reformulação do processo de Auditoria, 02) adotar Manual de Auditoria, 03) desenhar programa e programação de auditorias, 04) Capacitar equipe técnica para proceder à avaliação de desempenho e resultado de programas governamentais, e 05) definir procedimentos para realização de tomada de contas especial.
<b>Estratégia 04</b>
Estabelecer mecanismo de controle social, subdividido em duas ações: 01) Mapear ações conjuntas com outros órgãos de controle, e 02) Mapear ações de informação a população de como é gasto o recurso público.

Fonte: PAT CGE/2014

**ANEXO F – SERVIDORES LOTADOS DA COAUDI/2016**

<b>Nº</b>	<b>Servidor</b>	<b>Cargo/função</b>
1	Ana Cristina Vasconcelos Bezerra	Contador
2	Antonilda Maria Cardoso Trindade	Analista De Finanças E Controle
3	Benedito Balieiro Ferreira	Analista De Finanças E Controle
4	Benvinda Vilhena Teixeira	Analista De Finanças E Controle
5	Edilson Pereira Nogueira	Analista De Finanças E Controle
6	Edla Pinheiro Ribeiro	Assistente Administrativo
7	Edson Ribeiro Braga	Gerente De Núcleo
8	Eliomar Sosinho Ribeiro	Analista De Finanças E Controle
9	Emílio Sergio Oliveira Dos Santos	Analista De Finanças E Controle
10	Érica Nazareth De O. Lucien Bezerra	Analista De Finanças E Controle
11	Francisco Rubênio De Oliveira	Analista De Finanças E Controle
12	Guaraci Campos Farias	Analista De Finanças E Controle
13	Hélio Dos Santos Silva	Analista De Finanças E Controle
14	Ivaldo Fernandes Borges De Souza	Coordenador De Auditoria
15	João Carlos Chaves Dos Santos	Analista De Finanças E Controle
16	Joelma Freitas Cavalcanti	Analista De Finanças E Controle
17	José Adilson Barbosa Da Silva	Analista De Finanças E Controle
18	José Maurício Coutinho Vianna	Analista De Finanças E Controle
19	José Paulo Da Silva Ramos	Contador
20	José Ribamar Farias Reis	Gerente De Núcleo
21	Josiane Socorro Da Silva Ferreira	Analista De Finanças E Controle
22	Luiza Maria Do C. Dias De Carvalho	Analista De Finanças E Controle
23	Manoel Francisco Furtado Idalino	Técnico Em Contabilidade
24	Marco Antônio Farias Monteiro	Analista De Finanças E Controle
25	Maria Auxiliadora Ribeiro Da Silva	Analista De Finanças E Controle
26	Maria Do Socorro Alberto Tostes	Analista De Finanças E Controle
27	Maria Do Socorro Franco S. Hraby	Agente Administrativo
28	Maria Elizabeth G Dos Santos	Analista De Finanças E Controle
29	Maria Izolina Oliveira Santos	Analista De Finanças E Controle
30	Marinely Omobono Machado	Analista De Finanças E Controle
31	Marines Ramos Dos Santos	Assistente Administrativo
32	Marivalda Maciel Simões	Contador

<b>Nº</b>	<b>Servidor</b>	<b>Cargo/função</b>
33	Marly Gomes Gonçalves	Agente Administrativo
34	Mirian De Oliveira Paula Da Silva	Analista De Finanças E Controle
35	Monica Cristina Picanço Torrinha	Analista De Finanças E Controle
36	Nelma Regina Setubal De Queiroz	Analista De Finanças E Controle
37	Paulo Roberto Mira Martel	Analista De Finanças E Controle
38	Ricardo Monteiro Da Fonseca	Contador
39	Rita Maria Barbosa De Souza	Técnico Em Contabilidade
40	Ronildo Delson De Souza	Analista De Finanças E Controle
41	Rosana Pamplona Da Silva Araújo	Analista De Finanças E Controle
42	Rubens Gomes Dos Santos	Analista De Finanças E Controle
43	Solange Maria Coelho Coutinho	Gerente De Núcleo
44	Valdeci Nascimento Da Silva	Técnico Em Contabilidade
45	Vera De Nazaré Ferreira Diniz	Analista De Finanças E Controle

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de dados coletados no portal da transparência do Governo do Estado do Amapá. Disponível em: <http://www.transparencia.ap.gov.br/>. Acesso em 13/09/2019

## ANEXO G – CLASSIFICAÇÃO DOS PAPÉIS DE TRABALHO DA COAUDI/2016

ORDEM	PAPÉIS DE TRABALHO - MODELO	NOMENCLATURA
1	Portaria Designativa	CAU_PT_01_16_01
2	Ofício de Apresentação	CAU_PT_01_16_02
3	Ordem de Serviço de Auditoria	CAU_PT_01_16_03
4	Programa de Auditoria	CAU_PT_01_16_04
5	Plano de Ação de Auditoria	CAU_PT_01_16_05
6	Matriz de Avaliação de Risco	CAU_PT_01_16_06
7	Matriz de Planejamento	CAU_PT_01_16_07
8	Matriz de Achados	CAU_PT_01_16_08
9	Matriz de Responsabilização	CAU_PT_01_16_09
10	Diligência	CAU_PT_02_16_01
11	Nota de Auditoria	CAU_PT_02_16_02
12	Notificação	CAU_PT_02_16_03
13	Termo de Requisição de Documentos	CAU_PT_02_16_04
14	Modelo de Registro de Atendimento	CAU_PT_02_16_05
15	Capa de Relatório de Auditoria	CAU_PT_03_16_01
16	Contra capa do relatório de Auditoria	CAU_PT_03_16_02
17	Folha de Rosto de Auditoria	CAU_PT_03_16_03
18	Sumário Executivo do Relatório de Auditoria	CAU_PT_03_16_04
19	Relatório de Auditoria	CAU_PT_03_16_05
20	Modelo de Ata de Reunião	CAU_PT_03_16_06
21	Plano de Ação para Implementação das recomendações da Auditoria	CAU_PT_04_16_01
22	Mapa de Acompanhamento de Auditoria	CAU_PT_04_16_02
23	Autoavaliação – Auditores	CAU_PT_05_16_01
24	Autoavaliação do Controle Interno da Organização	CAU_PT_05_16_02
25	Avaliação dos Controles Internos – COSO	CAU_PT_05_16_03
26	Controle de Qualidade dos Trabalhos de Fiscalização das Equipes	CAU_PT_05_16_04
27	Controle de Qualidade dos Trabalhos de Fiscalização do Supervisor	CAU_PT_05_16_05
28	Formulário de Avaliação dos Auditores Internos	CAU_PT_05_16_06
29	Checklist do Controle de Qualidade das Auditorias Governamentais	CAU_PT_05_16_07
30	Modelo de Roteiro/Entrevista	CAU_PT_05_16_08

Fonte: Controladoria-Geral do Estado do Amapá

## APÊNDICE A - CARTA DE ANUÊNCIA PARA AUTORIZAÇÃO DE PESQUISA – CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ - CGE

CGE	
Nº Controle	258
Data Entrada	27.3.19
Out. Cida	
Despachado	

  
 Universidade Estadual do Ceará - UECE  
 Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa - ProPGPq  
 Centro de Estudos Sociais Aplicados - CESA  
 Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas – MPPPP

CARTA DE ANUÊNCIA PARA AUTORIZAÇÃO DE PESQUISA

A Sua Excelência o Senhor  
 Joel Rodrigues  
 Controlador-Geral do Estado do Amapá/CGE

Senhor Controlador,

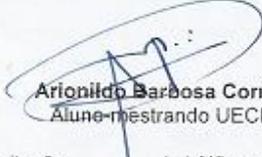
Solicitamos autorização institucional para realização da pesquisa intitulada "A AUDITORIA EM TERRAS TUCUJUS: A VISÃO DE UM CABOCLO AMAZÔNIDA FILHO DA ÁGUA E DA FLORESTA E O DESAFIO DE IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICA DE CONTROLE INTERNO NO GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ NO PERÍODO DE 2013 A 2017" vinculada a linha de pesquisa Avaliação de Instituições Públicas do Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade do Ceará (UECE), em convênio com a SEED/AP pelo mestrando **ARIONILDO BARBOSA CORRÊA**, servidor Público Estadual, lotado na Controladoria-Geral do Estado na função de Analista de Finanças e Controle, residente e domiciliado na Avenida Luís Pires da Costa nº 40, Bairro Nova Esperança, Macapá/AP, que está devidamente matriculado e cursando no Programa de Pós-graduação em Planejamento e Políticas Públicas/UECE.

Na referida pesquisa o mestrando trabalhará com questionários, observações e entrevistas a serem realizadas com os servidores lotados na CGE, bem como análise de documentos oficiais a fim de perceber as dinâmicas funcionais de atuação desta entidade e a relação com as atividades desenvolvidas pela Controladoria-Geral do Estado. A pesquisa ocorrerá em 2019 sob a orientação do **Professor-Doutor Alexandre Gomes Galindo**.

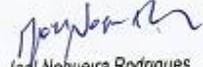
O objetivo geral da pesquisa é elucidar a política de Controle Interno do Governo do Estado do Amapá no período compreendido de 2013 a 2017.

Certos de vosso apoio e colaboração de Vossa Excelência, agradecemos antecipadamente a atenção e nos colocamos a disposição para maiores esclarecimentos se for necessário.

Macapá, 27 de fevereiro de 2019.

  
**Arionildo Barbosa Corrêa**  
 Aluno-mestrando UECE

Autorizamos a solicitação       Não autorizamos a solicitação

  
**Joel Nogueira Rodrigues**  
 Controlador Geral do Estado do Amapá  
 Decreto nº 0330 / 2019

**APÊNDICE B - CARTA DE ANUÊNCIA PARA AUTORIZAÇÃO DE PESQUISA –  
ASSOCIAÇÃO DOS ANALISTAS DE FINANÇAS E CONTROLE DO ESTADO DO  
AMAPÁ - AFICONAP**



Universidade Estadual do Ceará - UECE  
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa - ProPGPq  
Centro de Estudos Sociais Aplicados - CESA  
Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas – MPPPP

**CARTA DE ANUÊNCIA PARA AUTORIZAÇÃO DE PESQUISA**

A Sua Senhoria

**Emílio Sérgio Oliveira dos Santos**

Presidente da Associação dos Analistas de Finanças e Controle do Estado do  
Amapá/AFICONAP.

Senhor Presidente,

Solicitamos autorização institucional para realização da pesquisa intitulada "A AUDITORIA EM TERRAS TUCUJUS: A VISÃO DE UM CABOCLO AMAZÔNIDA FILHO DA ÁGUA E DA FLORESTA E O DESAFIO DE IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICA DE CONTROLE INTERNO NO GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ NO PERÍODO DE 2013 A 2017" vinculada a linha de pesquisa Avaliação de Instituições Públicas do Mestrado Profissional Em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade do Ceará (UECE), em convênio com a SEED/AP pelo mestrando **ARIONILDO BARBOSA CORRÊA**, servidor Público Estadual, lotado na Controladoria-Geral do Estado na função de Analista de Finanças e Controle, residente e domiciliado na Avenida Luís Pires da Costa nº 40, Bairro Nova Esperança, Macapá/AP, que está devidamente matriculado e cursando no Programa de Pós-graduação em Planejamento e Políticas Públicas/UECE.

Na referida pesquisa o mestrando trabalhará com questionários, observações e entrevistas a serem realizadas com os servidores filiados a AFICONAP, bem como análise de documentos oficiais a fim de perceber as dinâmicas funcionais de atuação desta entidade e a relação com as atividades desenvolvidas pela Controladoria-Geral do Estado. A pesquisa ocorrerá em 2019 sob a orientação do **Professor-Doutor Alexandre Gomes Galindo**.

O objetivo geral da pesquisa é elucidar a política de Controle Interno do Governo do Estado do Amapá no período compreendido de 2013 a 2017.

Certos de vosso apoio e colaboração, agradecemos antecipadamente a atenção e nos colocamos a disposição para maiores esclarecimentos se for necessário.

Macapá, 27 de *Março* de 2019.

*Arionildo Barbosa Corrêa*  
Arionildo Barbosa Corrêa  
Aluno-mestrando UECE

Autorizamos a solicitação  
em 05.04.2019

Não autorizamos a solicitação

*Emílio Sérgio Oliveira dos Santos*  
Emílio Sérgio Oliveira dos Santos  
CROCE nº 12991/O-1 T - AP  
Presidente de CRCIAP

## APÊNDICE C - CARTA DE ENCAMINHAMENTO DO ORIENTADOR PARA O CONTROLADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ – CGE

CBE	
Nº Controla	258
Data Emissão	27/2/19
Data Vencimento	04/03/19
Despesado	

Universidade Estadual do Ceará - UECE  
 Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa - ProPGPq  
 Centro de Estudos Sociais Aplicados - CESA  
 Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas – MPPPP

CARTA DE ENCAMINHAMENTO

Macapá, 27 de fevereiro de 2019.

A Sua Excelência o Senhor  
 Joel Nogueira  
 Controlador Geral do Estado do Amapá.

Senhor Controlador-Geral,

Tenho a satisfação de encaminhar, por meio desta, o mestrando **ARIONILDO BARBOSA CORRÊA**, residente e domiciliado a Avenida Luis Pires da Costa nº 40, bairro Nova Esperança, Macapá/Ap. Funcionário Público, atuando como Analista de Finanças e Controle na Controladoria Geral do Estado do Amapá, que está cursando o **Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas** da Universidade do Estado do Ceará (UECE) em convênio com a SEED/AP, a qual irá desenvolver sob minha orientação a pesquisa intitulada "A AUDITORIA EM TERRAS TUCUJUS: A VISÃO DE UM CABOCLO AMAZÔNIDA FILHO DA ÁGUA E DA FLORESTA E O DESAFIO DE IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICA DE CONTROLE INTERNO NO GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ NO PERÍODO DE 2013 A 2017". Lembramos que atualmente a pesquisa encontra-se em fase de coleta de dados e consolidação de informações para defesa de qualificação.

O objeto de estudo que direciona a parte empírica desse estudo é elucidar a política de Controle Interno do Governo do Estado do Amapá no período compreendido de 2013 a 2017.

Na referida pesquisa o mestrando trabalhará os aspectos referentes à gestão da Controladoria do Estado, a legislação que norteia as atividades do órgão, o diagnóstico socioeconômico dos servidores, as implicações e as

Autores: Joel Nogueira  
 Solicitante: Em 13/02/19  
 João Nogueira Rodrigues  
 Controlador Geral do Estado do Amapá  
 Decreto nº 0139/2014



Universidade Estadual do Ceará - UECE  
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa - ProPGPq  
Centro de Estudos Sociais Aplicados - CESA  
Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas – MPPPP

---

ações executadas no âmbito das 04 macro funções, com um olhar especial na área de Auditori. Além disso a pesquisa pretende verificar a relação da gestão do controle interno através dos serviços prestados aos demais órgãos da administração direta e indireta.

Ainda sobre a pesquisa, serão utilizados na pesquisa bibliográfica e documental a busca de inovações de gestão para a elaboração de políticas públicas na Gestão de Controle dos gastos públicos.

Por essas razões apresentadas, solicitamos o acesso do mestrando a todas as Unidades internas desta Controladoria, para realização de observações e entrevistas sobre sua dinâmica, e de documentos oficiais relacionados com a descrição de seu funcionamento e elaboração do planejamento; bem como participar de algumas reuniões com a servidores pois essas informações serão de grande valia para o estudo em tela.

Garantimos que todos os procedimentos do pesquisador serão observados as exigências da ética científica tais como confiabilidade das informações, sigilo e anonimato dos sujeitos pesquisados.

Certos de poder contar com sua colaboração, agradecemos.

Atenciosamente,

---

**Prof. Dr. Alexandre Gomes Galindo-UNIFAP**  
Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas  
Orientador do Projeto de Pesquisa da Dissertação de Mestrado-UECE

**APÊNDICE D - CARTA DE ENCAMINHAMENTO DO ORIENTADOR PARA O PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DOS ANALISTAS DE FINANÇAS E CONTROLE DO ESTADO DO AMAPÁ - AFICONAP**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ - UECE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA - PROPGPQ  
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS - CESA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS – NPPPP

---

CARTA DE ENCAMINHAMENTO

Macapá, 27 de fevereiro de 2019.

A Sua Senhoria  
Emílio Sérgio Oliveira dos Santos  
Presidente da Associação dos Analistas de Finanças e Controle do Estado do Amapá/AFICONAP.

Senhor Presidente,

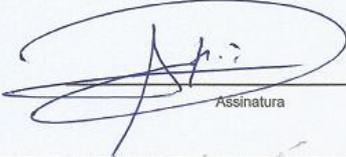
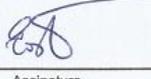
Tenho a satisfação de encaminhar, por meio desta, o mestrando **ARIONILDO BARBOSA CORRÊA**, residente e domiciliado a Avenida Luís Pires da Costa nº 40, bairro Nova Esperança, Macapá/Ap. Funcionário Público, atuando como Analista de Finanças e Controle na Controladoria Geral do Estado do Amapá, que está cursando o **Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas** da Universidade do Estado do Ceará (UECE) em convênio com a SEED/AP, a qual irá desenvolver sob minha orientação a pesquisa "A AUDITORIA EM TERRAS TUCUJUS: A VISÃO DE UM CABOCLO AMAZÔNIDA FILHO DA ÁGUA E DA FLORESTA E O DESAFIO DE IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICA DE CONTROLE INTERNO NO GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ NO PERÍODO DE 2013 A 2017". Lembramos que atualmente a pesquisa encontra-se em fase de coleta de dados e consolidação de informações para defesa de qualificação. O objeto de estudo que direciona a parte empírica desse estudo é elucidar a política de Controle Interno do Governo do Estado do Amapá no período compreendido de 2013 a 2017.

Na referida pesquisa o mestrando trabalhará os aspectos referentes à gestão da Controladoria do Estado, a legislação que norteia as atividades do

*Recebido em  
05.04.2019*

*Emílio Sérgio Oliveira dos Santos*  
CHANCE Nº 128140-17 - AG  
Presidente do CICAAP

## APÊNDICE E - FOLHA DE ROSTO PROTOCOLADA NO COMITÊ DE ÉTICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ-UNIFAP SOLICITANDO AUTORIZAÇÃO PARA A PESQUISA

 MINISTÉRIO DA SAÚDE - Conselho Nacional de Saúde - Comissão Nacional de Ética em Pesquisa – CONEP <b>FOLHA DE ROSTO PARA PESQUISA ENVOLVENDO SERES HUMANOS</b>			
1. Projeto de Pesquisa: A AUDITORIA EM TERRAS TUCUJUS: A VISÃO DE UM CABOCLO AMAZÔNIDA FILHO DA ÁGUA E DA FLORESTA E O DESAFIO DE IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICA DE CONTROLE INTERNO NO GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ NO PERÍODO DE 2013 A 2017.			
2. Número de Participantes da Pesquisa: 64			
3. Área Temática:			
4. Área do Conhecimento: Grande Área 6. Ciências Sociais Aplicadas			
<b>PESQUISADOR RESPONSÁVEL</b>			
5. Nome: ARIONILDO BARBOSA CORREA			
6. CPF: 316.195.172-72	7. Endereço (Rua, n.º): LUIZ PIRES DA COSTA, 40 NOVA ESPERANCA CASA MACAPA AMAPA 68901695		
8. Nacionalidade: BRASILEIRO	9. Telefone: 96999711313	10. Outro Telefone:	11. Email: aribarbosacorrea@bol.com.br
Termo de Compromisso: Declaro que conheço e cumprirei os requisitos da Resolução CNS 466/12 e suas complementares. Comprometo-me a utilizar os materiais e dados coletados exclusivamente para os fins previstos no protocolo e a publicar os resultados sejam eles favoráveis ou não. Acolito as responsabilidades pela condução científica do paramProjeto acima. Tenho ciência que essa folha será anexada ao paramProjeto devidamente assinada por todos os responsáveis e fará parte integrante da documentação do mesmo.			
Data: <u>09 / 04 / 19</u>		 Assinatura	
<b>INSTITUIÇÃO PROPONENTE</b>			
12. Nome: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ	13. CNPJ: 34.868.257/0001-81	14. Unidade/Orgão:	
15. Telefone: (96) 3312-1740	16. Outro Telefone:		
Termo de Compromisso (do responsável pela instituição): Declaro que conheço e cumprirei os requisitos da Resolução CNS 466/12 e suas Complementares e como esta instituição tem condições para o desenvolvimento deste projeto, autorizo sua execução.			
Responsável: <u>Elizabeth J. de A. Costa</u>	CPF: <u>401.583.492-53</u>		
Cargo/Função: <u>Portaria Diretoria do Departamento de Pesquisa - DPO</u>			
Data: <u>09 / 04 / 19</u>	 Assinatura		
<b>PATROCINADOR PRINCIPAL</b>			
Não se aplica.			

## APÊNDICE F - COMPROVANTE DE ENVIO DO PROJETO DE PESQUISA PELA PLATAFORMA BRASIL

UNIVERSIDADE FEDERAL DO  
AMAPÁ - UNIFAP



### COMPROVANTE DE ENVIO DO PROJETO

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** A AUDITORIA EM TERRAS TUCUJUS: A VISÃO DE UM CABOCLO AMAZÔNIDA FILHO DA ÁGUA E DA FLORESTA E O DESAFIO DE IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICA DE CONTROLE INTERNO NO GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ NO PERÍODO DE 2013 A 2017.

**Pesquisador:** ARIONILDO BARBOSA CORREA

**Versão:** 1

**CAAE:** 13271219.6.0000.0003

**Instituição Proponente:** FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPA

#### DADOS DO COMPROVANTE

**Número do Comprovante:** 051456/2019

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

Informamos que o projeto A AUDITORIA EM TERRAS TUCUJUS: A VISÃO DE UM CABOCLO AMAZÔNIDA FILHO DA ÁGUA E DA FLORESTA E O DESAFIO DE IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICA DE CONTROLE INTERNO NO GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ NO PERÍODO DE 2013 A 2017. que tem como pesquisador responsável ARIONILDO BARBOSA CORREA, foi recebido para análise ética no CEP Universidade Federal do Amapá - UNIFAP em 07/05/2019 às 16:52.

**Endereço:** Rodovia Juscelino Kubistcheck de Oliveira - Km.02  
**Bairro:** Bairro Universidade **CEP:** 68.902-280  
**UF:** AP **Município:** MACAPA  
**Telefone:** (96)4009-2805 **Fax:** (96)4009-2804 **E-mail:** cep@unifap.br

## APÊNDICE G - PARECER CONSUBSTANCIADO DO COMITÊ DE ÉTICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ-UNIFAP APROVANDO A PESQUISA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO  
AMAPÁ - UNIFAP



### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** A AUDITORIA EM TERRAS TUCUJUS: A VISÃO DE UM CABOCLO AMAZÔNIDA FILHO DA ÁGUA E DA FLORESTA E O DESAFIO DE IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICA DE CONTROLE INTERNO NO GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ NO PERÍODO DE 2013 A 2017.

**Pesquisador:** ARIONILDO BARBOSA CORREA

**Área Temática:**

**Versão:** 1

**CAAE:** 13271219.6.0000.0003

**Instituição Proponente:** FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPA

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

#### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 3.369.187

#### Apresentação do Projeto:

O projeto de pesquisa A AUDITORIA EM TERRAS TUCUJUS: A VISÃO DE UM CABOCLO AMAZÔNIDA FILHO DA ÁGUA E DA FLORESTA E O DESAFIO DE IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICA DE CONTROLE INTERNO NO GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ NO PERÍODO DE 2013 A 2017, propõe-se a elucidar a implantação de política de Controle Interno do Governo do Estado do Amapá no período de 2013 a 2017 com a inserção das quatro macrofunções de Auditoria, Correição Administrativa, Ouvidoria e Ações Estratégicas, todas recomendadas pela Declaração de Lima de Diretrizes para Preceitos de Auditoria publicada pelo Banco Mundial. A pesquisa será alicerçada em três questões norteadoras: como foi o processo de implantação e desenvolvimento das atividades realizadas pela Controladoria-Geral do Estado do Amapá entre os anos de 2013 e 2017? Quais resultados têm sido obtidos pela Controladoria-Geral do Estado do Amapá após sua implantação, compreendendo os anos de 2013 e 2017, em especial a macrofunção Auditoria? E qual a percepção dos stakeholders envolvidos na implantação e execução das ações da Controladoria-Geral do Estado do Amapá compreendido entre os anos de 2013 a 2017, com ênfase na macrofunção Auditoria?

**Metodologia:** Trata-se de uma pesquisa exploratória, com método dedutivo. O tipo de pesquisa, em relação ao objeto de estudo será documental em virtude da sua natureza requerer na atividade campo a aplicação de questionários e entrevistas bem como acesso a documentos oficiais do

**Endereço:** Rodovia Juscelino Kubistcheck de Oliveira - Km.02  
**Bairro:** Bairro Universidade **CEP:** 68.902-280  
**UF:** AP **Município:** MACAPA  
**Telefone:** (96)4009-2805 **Fax:** (96)4009-2804 **E-mail:** cep@unifap.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DO  
AMAPÁ - UNIFAP



Continuação do Parecer: 3.369.187

Governo do Estado do Amapá. Em relação aos objetivos: pesquisa será exploratória pois proporcionará uma maior familiaridade com o objeto de estudo a fim de torna-lo mais nítido, e por conseguinte envolver experiências práticas dos stakeholders. Em relação à forma de abordagem: a pesquisa será de natureza quantitativa por utilizar a estatística descrita e qualitativa requerer a análise do conteúdo oriundos das entrevistas campo. No que se refere aos atores, o universo da pesquisa estará centralizada nos servidores da Controladoria-Geral do Estado e quando necessários poderá alcançar os servidores que atuaram na antiga Auditoria-Geral do Estado. A coleta de dados em campo se dará mediante a realização de entrevistas e aplicação de questionários junto aos principais stakeholders, visando garantir uma maior precisão na análise e interpretação dos resultados e aumentar a margem de confiabilidade quanto às interferências dos resultados encontrados. Desta forma, os dados coletados se darão mediante o levantamento de informações necessárias para consecução da pesquisa, através das normas que regem a Unidade Superior de Fiscalização, projetos executados, plano anual de trabalho, relatórios de gestão, o uso de questionários e aplicação de entrevistas com os atores internos e externos à instituição indispensáveis ao cerne da pesquisa no período compreendido de 2013 a 2017. Inicialmente, haverá o esforço no sentido de descrever o processo de implantação e desenvolvimento das atividades executadas após a criação da Controladoria-Geral do Estado no ano de 2013, analisando as normas de criação, os planejamentos anuais de trabalhos com seus respectivos planos de ações e demais documentos que nortearão a erudição da pesquisa. Num segundo momento, pretende-se identificar e analisar os resultados obtidos pela Controladoria-Geral do Estado após sua implantação, referente aos anos de 2013 a 2017. Este processo se dará através dos dados produzidos pelas Unidades de execução programática de Auditoria, Ações Estratégicas, Correição e Ouvidoria e em com um olhar específico na macrofunção Auditoria. Subseqüentemente serão apresentadas proposituras no sentido de apontar percepções dos stakeholders envolvidos na implantação e execução das ações da Controladoria-Geral do Estado. Nesta fase da pesquisa, os atores envolvidos no processo de criação do Órgão serão, também, sujeitos de estudo; este processo será executado através de técnicas de entrevistas e aplicação de questionários. Por fim, a pesquisa pretende aclarar a Gestão do Governo do Estado do Amapá com a inserção de uma política de Auditoria Governamental, quais os resultados obtidos e finalmente a percepção dos agentes envolvidos no processo.

**Objetivo da Pesquisa:**

Objetivo Primário:

Elucidar a política de Auditoria Governamental do Governo do Estado do Amapá no período

**Endereço:** Rodovia Juscelino Kubistcheck de Oliveira - Km.02  
**Bairro:** Bairro Universidade **CEP:** 68.902-280  
**UF:** AP **Município:** MACAPA  
**Telefone:** (96)4009-2805 **Fax:** (96)4009-2804 **E-mail:** cep@unifap.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DO  
AMAPÁ - UNIFAP



Continuação do Parecer: 3.369.187

compreendido de 2013 a 2017.

Objetivos secundários:

- Descrever o processo de implantação, desenvolvimento das atividades, bem como o arcabouço regulatório, a infraestrutura e gestão de pessoas realizadas pela Controladoria-Geral do Estado do Amapá no período de 2013 a 2017,
- Identificar e analisar os resultados obtidos pela Controladoria-Geral do Estado do Amapá após sua implantação, compreendendo os anos de 2013 e 2017, em especial a macrofunção Auditoria.
- Identificar as percepções dos stakeholders envolvidos na implantação e execução das ações da Controladoria-Geral do Estado do Amapá, no período compreendido de 2013 e 2017, com ênfase na macrofunção Auditoria.

**Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

Riscos:

A pesquisa envolve riscos mínimos, por possíveis desconfortos emocionais que a pesquisa possa oferecer aos participantes, mas que serão a todo custo evitados minimizados e se ocorrerem será oferecida assistência aos participantes.

Benefícios:

Diante da criação da Controladoria-Geral do Estado ocorrida no ano de 2013 espera-se que a pesquisa ao avaliar o processo de implantação e desenvolvimento contribua para o fortalecimento do controle dos gastos públicos mediante a análise dos resultados mensurados de maneira metodológica com um olhar científico após a implantação identificando e analisando as percepções dos stakeholders envolvidos neste processo.

**Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

A pesquisa é relevante e exequível. Apresenta projeto construído satisfatoriamente, com atendimento aos princípios éticos.

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

O proponente apresentou todos os termos obrigatórios.

**Recomendações:**

A ser aprovado pelo CEP/UNIFAP.

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Sem pendências.

**Considerações Finais a critério do CEP:**

**Endereço:** Rodovia Juscelino Kubistcheck de Oliveira - Km.02  
**Bairro:** Bairro Universidade **CEP:** 68.902-280  
**UF:** AP **Município:** MACAPA  
**Telefone:** (96)4009-2805 **Fax:** (96)4009-2804 **E-mail:** cep@unifap.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DO  
AMAPÁ - UNIFAP



Continuação do Parecer: 3.369.187

**Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1296920.pdf	11/04/2019 18:31:06		Aceito
Folha de Rosto	folha_de_rosto.pdf	11/04/2019 18:30:02	ARIONILDO BARBOSA CORREA	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	projeto.pdf	05/04/2019 19:59:37	ARIONILDO BARBOSA CORREA	Aceito
Outros	anuencia_aficonap.pdf	05/04/2019 19:54:28	ARIONILDO BARBOSA CORREA	Aceito
Outros	anuencia_cge.pdf	05/04/2019 19:52:40	ARIONILDO BARBOSA CORREA	Aceito
Outros	encaminhamento_cge.pdf	05/04/2019 19:48:30	ARIONILDO BARBOSA CORREA	Aceito
Outros	encaminhamento_aficonap.pdf	05/04/2019 19:46:04	ARIONILDO BARBOSA CORREA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.pdf	15/02/2019 10:34:59	ARIONILDO BARBOSA CORREA	Aceito

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

MACAPA, 04 de Junho de 2019

Assinado por:  
Anneli Mercedes Celis de Cárdenas  
(Coordenador(a))

Endereço: Rodovia Juscelino Kubistcheck de Oliveira - Km.02  
Bairro: Bairro Universidade CEP: 68.902-280  
UF: AP Município: MACAPA  
Telefone: (96)4009-2805 Fax: (96)4009-2804 E-mail: cep@unifap.br

**APÊNDICE H - MODELO DO TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE ASSINADO PELOS STAKEHOLDERS AUTORIZANDO USAR OS DADOS NA PESQUISA**



**Universidade Estadual do Ceará – UECE  
Centro de Estudos Sociais Aplicados – CESA  
Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas – MPPPP**

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)  
(Resolução 466/2012 CNS/CONEP)**

O Sr.(a) está sendo convidado(a) a participar do projeto de pesquisa intitulado **"A AUDITORIA EM TERRAS TUCUJUS: A VISÃO DE UM CABOCLO AMAZÔNIDA FILHO DA ÁGUA E DA FLORESTA E O DESAFIO DE IMPLANTAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NO GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ"**. O objetivo deste trabalho é elucidar a política de Controle Interno do Governo do Estado do Amapá no período compreendido de 2013 a 2017.

Para realizar o estudo será necessário que o(a) Sr.(a) se disponibilize a participar de entrevistas, questionários etc. previamente agendadas a sua conveniência. Para a instituição e para sociedade, esta pesquisa servirá como parâmetro para avaliar a atuação da Controladoria-Geral do Estado no que se refere à Política de Controle Interno do Governo do Estado do Amapá. Os riscos da sua participação nesta pesquisa são mínimos, em virtude das informações coletadas serem utilizadas unicamente com fins científicos, sendo garantidos o total sigilo e confidencialidade, através da assinatura deste termo, o qual o(a) Sr.(a) receberá uma cópia.

Os benefícios da pesquisa serão para contribuir para nortear a Política Pública voltadas para o desenvolvimento do Controle Interno do Governo do Estado do Amapá.

O(a) Sr.(a) terá o direito e a liberdade de negar-se a participar desta pesquisa total ou parcialmente ou dela retirar-se a qualquer momento, sem que isto lhe traga qualquer prejuízo com relação ao seu atendimento nesta instituição, de acordo com a Resolução CNS nº466/12 e complementares.

Para qualquer esclarecimento no decorrer da sua participação, estarei disponível através dos telefones (96) 2101-1135 e (celular), 99970-0013. O(A) senhor(a) também poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Federal do Amapá Rodovia JK, s/n – Bairro Marco Zero do Equador – Macapá/AP, para obter informações sobre esta pesquisa e/ou sobre a sua participação, através dos telefones 4009-2804, 4009- 2805. Desde já agradecemos!

Eu \_\_\_\_\_, declaro que após ter sido esclarecido pelo pesquisador, lido o presente termo, e entendido tudo o que me foi explicado, concordo em participar da pesquisa intitulada **"A AUDITORIA EM TERRAS TUCUJUS: A VISÃO DE UM CABOCLO AMAZÔNIDA FILHO DA ÁGUA E DA FLORESTA E O DESAFIO DE IMPLANTAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NO GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ"**.

Macapá, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

\_\_\_\_\_  
Mestrando Arionildo Barbosa Corrêa  
Universidade do Estado do Ceará  
E-mail: [aribarbosacorrea@bol.com.br](mailto:aribarbosacorrea@bol.com.br)

\_\_\_\_\_  
Assinatura do entrevistado

## APÊNDICE I - MODELO PADRÃO DE QUESTIONÁRIO RESPONDIDO PELOS STAKEHOLDERS USADO NA PESQUISA



**Universidade Estadual do Ceará – UECE**  
**Centro de Estudos Sociais Aplicados – CESA**  
**Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas – MPPPP**

**01 - Qual seu grau de escolaridade?**

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Ensino médio incompleto    | <input type="checkbox"/> Ensino médio completo    |
| <input type="checkbox"/> Ensino superior incompleto | <input type="checkbox"/> Ensino superior completo |
| <input type="checkbox"/> Especialização incompleto  | <input type="checkbox"/> Especialização completo  |
| <input type="checkbox"/> Mestrado incompleto        | <input type="checkbox"/> Mestrado Completo        |

**02 - Qual seu tempo de serviço na instituição?**

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> De um a cinco anos.                 | <input type="checkbox"/> De seis até dez anos.            |
| <input type="checkbox"/> De onze até quinze anos.            | <input type="checkbox"/> De dezesseis até vinte anos      |
| <input type="checkbox"/> De vinte um até vinte e cinco anos. | <input type="checkbox"/> De vinte e seis até trinta anos. |
| <input type="checkbox"/> Acima de trinta e um anos.          |   |

**03 - Qual o setor que você trabalha?**

- |                                      |   |
|--------------------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> Auditoria   | <input type="checkbox"/> Ações Estratégicas |
| <input type="checkbox"/> Ouvidoria   | <input type="checkbox"/> Corregedoria       |
| <input type="checkbox"/> Gabinete    | <input type="checkbox"/> Administrativo     |
| <input type="checkbox"/> Informática |   |

**04 - Qual sua formação acadêmica? (Se nível superior)**

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Ciências Contábeis | <input type="checkbox"/> Administração |
| <input type="checkbox"/> Direito            | <input type="checkbox"/> Economia      |
| <input type="checkbox"/> Outra: _____       |  |

**05 - Qual o nome da instituição, o período e a cidade que você se formou?**

\_\_\_\_\_

**06 – Qual seu cargo na CGE?**

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Analista de Finanças e Controle          | <input type="checkbox"/> Assistente Administrativo |
| <input type="checkbox"/> Técnico em Informática                   | <input type="checkbox"/> Pedagogo                  |
| <input type="checkbox"/> Somente cargo comissionado - Qual: _____ |  |
| <input type="checkbox"/> Outro: _____                             |  |

**07 – Participou de algum treinamento/curso de aperfeiçoamento nos últimos 05 anos?**

- sim  não. Se sim qual, nome do curso e ano? \_\_\_\_\_

**08 – Para exercer a atividade de Analista de Finanças e Controle você está satisfeito com a sua remuneração?**

- sim  não. Se não esclareça os motivos da insatisfação? \_\_\_\_\_

**09 – Na sua opinião a corrupção é o principal gargalo na gestão dos recursos públicos?**

- sim  não - Esclareça sua resposta: \_\_\_\_\_

**10 – Existe plano de cargos e salários na CGE?**

- sim  não



**Universidade Estadual do Ceará – UECE**  
**Centro de Estudos Sociais Aplicados – CESA**  
**Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas – MPPPP**

**11 – Quais os tipos de auditoria realizadas pela CGE no período de 2013 a 2017?**

**Marque apenas as que você julgar corretas:**

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Auditoria de conformidade | <input type="checkbox"/> Auditoria contábil     |
| <input type="checkbox"/> Auditoria de desempenho   | <input type="checkbox"/> Auditoria de programas |
| <input type="checkbox"/> Auditoria de operacional  |   |

Outras: \_\_\_\_\_

**12 – No processo de auditorias executadas quais as etapas estão formalmente organizadas e executadas pelos analistas. Marque apenas as que você julgar corretas:**

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Pré-auditoria                                | <input type="checkbox"/> Planejamento de auditoria |
| <input type="checkbox"/> Execução de auditoria                        | <input type="checkbox"/> Relatório de auditoria    |
| <input type="checkbox"/> Monitoramento das recomendações de auditoria |  |

**13 – As demandas de auditorias realizadas tem como origem:**

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Denúncias                         | <input type="checkbox"/> Do Governador               |
| <input type="checkbox"/> Programa anual de trabalho da CAD | <input type="checkbox"/> Ministério Público Estadual |
| <input type="checkbox"/> Tribunal de Contas                | <input type="checkbox"/> De Secretários de Estados   |
| <input type="checkbox"/> Outras: _____                     |  |

**14 – Na sua opinião há planejamento anual para as atividades de auditoria?**

- sim  não. Se não quais os motivos? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**15 – A CAD possui um manual de auditoria ou outro documento similar usado pelos analistas para uniformizar os procedimentos de auditoria?**

- sim  não. Se não quais os motivos? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**16 – Na sua opinião quais os procedimentos de análises mais usados pela CAD?**

- Relatório de auditoria  Parecer técnico  Despacho  Parecer Técnico sobre convênios  Relatório de Tomada de Contas Especial

**17 – Na sua opinião a CAD utiliza de quais instrumentos metodológicos para realizar os trabalhos de auditoria? Marque apenas as que você julgar corretas:**

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Indagação oral    | <input type="checkbox"/> Inspeção física                |
| <input type="checkbox"/> Exame documental  | <input type="checkbox"/> Circularização interna/externa |
| <input type="checkbox"/> Entrevista        | <input type="checkbox"/> Programa de auditoria          |
| <input type="checkbox"/> Rastreamento      | <input type="checkbox"/> Diligência                     |
| <input type="checkbox"/> Nota de auditoria | <input type="checkbox"/> Notificação                    |

**18 – Na sua opinião a CGE faz uso de planejamento estratégico entre os anos de 2013 a 2017?**

- sim - Quais os anos utilizados: \_\_\_\_\_

- não – porém a CGE devia fazer seu planejamento estratégico? Porque? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**19 – No processo de auditoria você faz uso da:**

Mestrando: Arlonildo Barbosa Correa – Auditoria em terras tucujus: a visão de um caboclo amazônida filho da água e da floresta e o desafio de implantação de política de controle interno no Governo do Estado do Amapá no período de 2013 a 2017



**Universidade Estadual do Ceará – UECE**  
**Centro de Estudos Sociais Aplicados – CESA**  
**Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas – MPPPP**

- matriz de planejamento                       matriz de execução  
 matriz de responsabilidade               matriz de risco  
 matriz de monitoramento                 não faço uso de nenhuma matriz

**20 - Como você avalia a eficácia dos trabalhos da Coordenadoria de Auditoria interna no período de 2013 a 2017**

- ineficaz     pouco eficaz  
 com alguma eficácia                           moderadamente eficaz  
 eficaz      não sei responder

**21 – Em relação as atividades de auditoria a serem executadas qual o prazo que a chefia imediata lhe comunica para o início dos trabalhos?**

- no mesmo dia                                       com 03 dias de antecedência  
 com 05 dias de antecedência               com 10 dias de antecedência  
 com 15 dias de antecedência               com 30 dias de antecedência  
 outro: \_\_\_\_\_

**22 – Ao executar um trabalho de auditoria você faz com qual objetivo?**

- identificar os responsáveis de acordo com a matriz de responsabilidade  
 identificar e mitigar os riscos por meios de recomendações  
 avaliar as normas, procedimentos e a execução orçamentária e financeira.  
 outra: \_\_\_\_\_

**23 – Como você avalia o resultado das auditorias?**

- estou plenamente satisfeito com os resultados das auditorias  
 estou parcialmente satisfeito com os resultados das auditorias  
 a CGE cumpre apenas seu papel institucional.  
 as auditorias realizadas não tem efeito sobre os órgão auditados.

**24 – Após a conclusão dos trabalhos de auditoria há o monitoramento das recomendações contidas no relatório de auditoria?**

- sim     não. Se não você saberia esclarecer os motivos? \_\_\_\_\_

**25 – As chefias corrigem as inconsistências encontradas no processo de auditoria com o propósito de melhorar as condições de trabalho?**

- sim     não. Se não você saberia esclarecer os motivos? \_\_\_\_\_

**26 – Na sua opinião quais as principais dificuldades na execução das atividades de auditoria?**

\_\_\_\_\_



**Universidade Estadual do Ceará – UECE**  
**Centro de Estudos Sociais Aplicados – CESA**  
**Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas – MPPPP**

**27 – Na sua opinião quais os principais benefícios à sociedade das atividades de fiscalização exercida pela CGE entre os anos de 2013 e 2017?**

**28 - A criação da GGE contribuiu para fortalecer a fiscalização dos gastos públicos do Governo do Estado do Amapá?**

( ) Concordo      ( ) Indeciso      ( ) Discordo

**29 - Os resultados obtidos após a implantação da CGE contribuíram para o fortalecimento das ações de controle dos gastos públicos?**

( ) Concordo      ( ) Indeciso      ( ) Discordo

**30 - Os recursos financeiros são condizentes com as atividades executadas pela CGE?**

( ) Concordo      ( ) Indeciso      ( ) Discordo

**31 - Houve benefícios para a sociedade com a criação da CGE?**

( ) Concordo      ( ) Indeciso      ( ) Discordo

**32 - Os resultados de fiscalização nos Órgãos estão surtindo os efeitos para melhorar a qualidade dos gastos públicos do Governo do Estado na condução das políticas públicas de saúde, educação, infraestrutura e segurança pública?**

( ) Concordo      ( ) Indeciso      ( ) Discordo

**33 - No setor em que você trabalha há procedimentos formais para a realização das atividades que você executa?**

( ) Concordo      ( ) Indeciso      ( ) Discordo

**34 - Em seu setor há reuniões para avaliação das atividades executadas?**

( ) Concordo      ( ) Indeciso      ( ) Discordo

**35 - Em sua opinião a auditoria tem uma abordagem fiscalizadora?**

( ) Concordo      ( ) Indeciso      ( ) Discordo

**36 - Em sua opinião a auditoria deveria ter uma abordagem educativa?**

( ) Concordo      ( ) Indeciso      ( ) Discordo

**37- Você tem outra informação que gostaria de relatar sobre as atividades da CGE?**

## APÊNDICE J - TERMO DE REQUISIÇÃO DE DOCUMENTOS À CGE



Universidade Estadual do Ceará - UECE  
 Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa - ProFPGP  
 Centro de Estudos Sociais Aplicados - CESA  
 Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas -



### REQUERIMENTO

A Sua Excelência o Senhor  
 Joel Rodrigues  
 Controlador-Geral do Estado do Amapá

Senhor Controlador,

Solicitamos autorização para acessar os arquivos institucionais desta unidade para subsidiar a pesquisa de DISSERTAÇÃO DE MESTRADO intitulada "A AUDITORIA EM TERRAS TUCUJUS: A VISÃO DE UM CABOCLO AMAZÔNIDA FILHO DA ÁGUA E DA FLORESTA E O DESAFIO DE IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICA DE CONTROLE INTERNO NO GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ NO PERÍODO DE 2013 A 2017" vinculada a linha de pesquisa Avaliação de Instituições Públicas do Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade do Ceará - UECE em convênio com o Governo do Estado do Amapá por intermédio da Secretaria Estadual de Educação - SEED/AP

O acesso aos documentos é necessário para subsidiar e elucidar a política de Controle Interno do Governo do Estado do Amapá no período compreendido de 2013 a 2017. Desta forma solicito o acesso aos seguintes dados REFERENTE AOS ANOS DE 2013 A 2017:

- Folha de pagamento (por ano: nomes - cargos - datas admissão/exoneração);
- Relatórios de Auditoria;
- Relatórios de inspeção;
- Pareceres Técnicos;
- Certidões de Adimplência;
- Relatório de Gestão da CGE;
- Despachos Técnicos;
- Plano de ação das Coordenadorias: AUDITORIA, AÇÕES ESTRATÉGICAS, TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, OUVIDORIA, ADMINISTRATIVA e CORREGEDORIA;
- Planejamento Estratégico da CGE;
- Instruções Normativas emitidas pela CGE;
- Cartilhas de orientações técnicas emitidas pela CGE;
- Arquivos de eventos com a participação da CGE;
- E outros documentos, caso necessário, em que será formulado a devida requisição.

Certo de vosso apoio e colaboração de Vossa Excelência, agradecemos antecipadamente a atenção e nos colocamos a disposição para maiores esclarecimentos se for necessário.

Macapá-AP, 03 de junho de 2019.



Anônimo Barbosa Corrêa  
 Mestrando Universidade Estadual do Ceará - UECE