



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS - UFT
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS

SENIVAN ALMEIDA DE ARRUDA

CONTROLE INTERNO: O CONTROLE INTERNO COMO FERRAMENTA DE
GOVERNANÇA, NO COMBATE À CORRUPÇÃO, NO PODER EXECUTIVO DO
ESTADO DO TOCANTINS

Palmas, TO

2025

SENIVAN ALMEIDA DE ARRUDA

**CONTROLE INTERNO: O CONTROLE INTERNO COMO FERRAMENTA DE
GOVERNANÇA, NO COMBATE À CORRUPÇÃO, NO PODER EXECUTIVO DO
ESTADO DO TOCANTINS**

Dissertação a ser apresentada à Universidade Federal do
Tocantins (UFT), para obtenção do Grau de Mestre em
Gestão de Políticas Públicas.

Orientadora: Prof. Dra. Suzana Gilioli da Costa Nunes.

Linha de Pesquisa. Avaliação de Políticas Públicas,
Monitoramento e Controle.

Palmas, TO

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

- A447c Arruda, Senivan Almeida
controle interno: O controle interno como ferramenta de Governança, no
combate à corrupção, no Poder Executivo do Estado do Tocantins.:
Avaliação de Políticas Públicas, Monitoramento e Controle.. / Arruda,
Senivan Almeida – Palmas, TO, 2025.
175 f.
- Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins
– Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado)
Profissional em Gestão de Políticas Públicas, 2025.
Orientador: Suzana Gilioli da Costa Nunes.
1. controle interno.. 2. gestão pública.. 3. governança.. 4. eficiência.. I.
Título

CDD 350

Todos os direitos reservados – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal. Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).



SENIVAN ALMEIDA DE ARRUDA

**O CONTROLE INTERNO COMO FERRAMENTA DE GOVERNANÇA, NO
COMBATE À CORRUPÇÃO, NO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO
TOCANTINS**

Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado Profissional em Gestão de
Políticas Públicas da Universidade
Federal do Tocantins para obtenção do
título de mestre.

Orientador(a): Dra. Suzana Gilioli da
Costa Nunes.

Aprovada em 09/05/2025.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Suzana Gilioli da Costa Nunes – Orientadora (UFT)

Profa. Dra. Helga Midori Iwamoto - Membro interno (UFT)

Prof. Dr. Cleiton Silva Ferreira Milagres - Membro interno (UFT)


Prof. Dr. Gustavo Gonçalves - Membro externo (UNINOVE)



Documento assinado eletronicamente por **Cleiton Silva Ferreira Milagres, Servidor(a)**, em 14/05/2025, às 13:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Suzana Gilioli da Costa Nunes, Servidor(a)**, em 14/05/2025, às 16:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Helga Midori Iwamoto, Servidor(a)**, em 19/05/2025, às 09:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.uft.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0440327** e o código CRC **C774ADE5**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 23101.003985/2025-59

SEI nº 0440327

DEDICATÓRIA

À minha esposa por seu companheirismo e apoio incondicional.

À minha mãe e aos meus filhos que são bênçãos de Deus.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela saúde, pela sabedoria e pela dádiva da vida.

À Controladoria-Geral do Estado do Tocantins, em especial aos servidores da Superintendência de Gestão e de Ações de Controle Interno, pelo apoio, compreensão e valiosas contribuições. Aos professores Dr. Cleiton Silva Ferreira Milagres e Dra. Helga Midori Iwamoto, por acreditarem na pesquisa proposta e por seus preciosos conselhos e orientações.

À minha mãe, Francisca Almeida de Arruda, pelas constantes orações; à minha esposa, Elis Arruda, e aos meus filhos, Maria Fernanda Pereira de Sousa Almeida Arruda e Senivan Almeida de Arruda Júnior, pelo apoio incondicional para o alcance desse objetivo. E pela compreensão em relação aos momentos de minha ausência, pelo companheirismo e amparo, como também pelas orações e torcida por mim.

À minha querida sobrinha, Stéfani Carol Almeida de Arruda Gonçalves (*In memoriam*), pela valiosa ajuda na área de tecnologia da informação e socialização de experiências e conhecimentos.

À minha outra sobrinha, Scarlate Orrana Almeida de Arruda Gonçalves, minha mais profunda gratidão pela dedicação e generosidade, além do conhecimento, fundamentais na estruturação desta dissertação.

À minha orientadora, Profa. Dra. Suzana Gilioli da Costa Nunes, pela dedicação, pelos ensinamentos, debates e provocações intelectuais, além da incansável orientação na difícil tarefa de equilibrar a visão de pesquisador e de servidor público ao longo dos estudos.

Por fim, agradeço a Deus e a Nossa Senhora, e a todos que, de alguma forma, contribuíram para minha jornada acadêmica ao fortalecer o propósito de trabalhar por uma administração pública brasileira cada dia melhor.

RESUMO

Referência: ARRUDA, Senivan Almeida de. **Controle interno:** o controle interno como ferramenta de Governança, no combate à corrupção, no Poder Executivo do Estado do Tocantins. 2025. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas. Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2025.

Esta dissertação analisa o sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Tocantins. Adotou-se uma abordagem qualitativa, combinando pesquisa bibliográfica e documental com entrevistas semiestruturadas junto a gestores e analistas da Controladoria-Geral do Estado (CGE-TO). O estudo evidencia que, apesar dos avanços na transparência e no enfrentamento à corrupção, a eficácia do Controle Interno é desafiada pela limitada autonomia do órgão central, CGE-TO, um fator diretamente relacionado à inexistência de uma carreira específica para seus servidores. Diante disso, com base na legislação pertinente e nas diretrizes de órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU), o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE-TO) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), propõe-se como Produto Técnico a Minuta de um Projeto de Lei para a criação da carreira de Auditoria e Controle Interno no Poder Executivo Estadual. Tal medida visa fortalecer a independência funcional da CGE-TO, aprimorar a capacidade de fiscalização interna e alinhar a gestão pública estadual às melhores práticas de governança, eficiência e integridade.

Palavras-chave: controle interno; gestão pública; governança; eficiência; autonomia administrativa.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the Internal Control System of the Executive Branch of the State of Tocantins. A qualitative approach was adopted, combining bibliographic and documentary research with semi-structured interviews conducted with managers and analysts from the State Comptroller General's Office (CGE-TO). The study highlights that, despite advances in transparency and the fight against corruption, the effectiveness of Internal Control is challenged by the limited autonomy of the central body, CGE-TO, a factor directly related to the absence of a specific career for its employees. In this context, and based on relevant legislation and guidelines from institutions such as the Federal Court of Accounts (TCU), the Court of Accounts of the State of Tocantins (TCE-TO), and the National Council of Justice (CNJ), this dissertation proposes as a Technical Product a Draft Bill for the creation of the Audit and Internal Control career within the State Executive Branch. This measure aims to strengthen CGE-TO's functional independence, improve internal oversight capacity, and align state public management with best practices in governance, efficiency, and integrity.

Keywords: internal control; public management; governance; efficiency; administrative autonomy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas
ATRICON - Associação dos Membros dos Tribunais e Contas do Brasil
AICPA - American Institute of Certified Public Accountant
CF - Constituição Federal
CGU - Controladoria-Geral da União
CGE/TO – Controladoria – Geral do Estado do Tocantins
IA-CM -Internal Audit Capability Model
CNJ - Conselho Nacional de Justiça
CONACI - Conselho Nacional de Controle Interno
COSO - Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission
COGE - Corregedoria-Geral do Estado
FMI - Fundo Monetário Internacional
IC-IF - Internal Control Integrated Framework
IFAC - International Federation of Accountants
IIA - The Institute of Internal Auditors
IIA Brasil - Instituto dos Auditores Internos do Brasil
IN - Instrução Normativa
INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPF - International Professional Practices Framework
ISSO - International Organization for Standardization
LAI - Lei de Acesso à Informação
LGPD - Lei Geral de Proteção de Dados
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NBCASP - Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
NUSCIN - Núcleos Setoriais de Controle Interno
OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development
OGE - Ouvidoria – Geral do Estado
SGO - Sistema de Gestão de Ouvidoria
SCI - Sistema de Controle Interno
SUGACI - Superintendência de Gestão e de Ações de Controle Interno
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
TCE - Tribunal de Contas do Estado
TCU – Tribunal de Contas da União

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Órgãos de controle interno e externo da administração pública no Brasil	24
Figura 2 – Organograma da Controladoria - Geral da União	25
Figura 3 – Organograma da Controladoria - Geral do Estado	33
Figura 4 – Canais da Ouvidoria-Geral do Estado	47
Figura 5 – Interface da plataforma digital “Painel Resolveu?”	50
Figura 6 – Ranking da corrupção em 2016	52
Figura 7 - Ranking da corrupção em 2023	53
Figura 8 – Conceitos de Controle Interno da Administração Pública	59
Figura 9 – Eixos de Controle Interno	68
Figura 10 –Estrutura básica Controladoria Geral do Estado do Tocantins (CGE-TO)	89
Figura 11 – Mapa Estratégico da Controladoria-Geral do Estado do Tocantins (CGE-TO)	91
Quadro 1 - A matriz de amarração	86
Quadro 2 - Procedimentos e técnicas utilizados nas etapas de coleta e análise de dados	87
Quadro 3 - Área de atuação dos colaboradores e relevância para a pesquisa	92
Quadro 4 - Análise diagnóstica acerca da integração dos sistemas de controle	94
Quadro 5 - Identificação de Falhas e Discrepâncias nos Sistemas de Controle Interno	107

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Componentes teóricos (COSO I) mobilizados para o cálculo do Índice Sintético de Controle Interno (ISCI)	164
Tabela 2 - Índice Sintético de Controle Interno (ISCI)	166
Tabela 3 - Intervalos definidos para o Índice do Controle Interno (ISCI)	169
Tabela 4 - Relação de stakeholders do projeto	170
Tabela 5 - Resultados Nacionais do ISCI por cada uma das cinco dimensões avaliadas	171
Tabela 6 - Resultados Macrorregionais do ISCI por cada uma das cinco dimensões avaliadas	172
Tabela 7 - Resultados Estaduais do ISCI por cada uma das cinco dimensões avaliadas	173

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
1.1 OBJETIVOS.....	12
1.1.1 Objetivo Geral.....	12
1.1.2 Objetivos Específicos.....	12
1.2 Problema de Pesquisa.	13
1.3 Estrutura do Trabalho	13
1.4 Justificativa	14
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	17
2.1 Da Controladoria-Geral da União – CGU	24
2.2. Controladoria - Geral do Estado do Tocantins – CGE/TO	28
2.2.1 Da Carreira do Quadro de Profissionais de Controle Interno.....	34
2.2.2 A Administração Pública e o Controle Interno.	36
2.2.2.1 A Administração Pública	36
2.2.2.2 A Contabilidade Pública	40
2.2.2.3 Transparência Pública	42
2.2.2.4 Governança com Controle	50
2.3 Controle Externo	56
2.4 Controle Interno da Gestão ou Administrativo.....	58
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	84
4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	87
4.1 ESTRUTURA DO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO NO ESTADO DO TOCANTINS.....	87
4.1.1 Mapa Estratégico da CGE-TO	90
4.2 INTEGRAÇÃO DOS SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO E SEU FUNCIONAMENTO ESTRUTURAL, NO ATENDIMENTO À LEGISLAÇÃO.....	92
4.3 IDENTIFICAÇÃO DE FALHAS E DISCREPÂNCIAS NOS SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO.....	106
5. PRODUTO TÉCNICO	109
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	111
REFERÊNCIAS.....	115
APÊNDICE A - De apresentação da pesquisa/termo de consentimento.....	126
APÊNDICE B – Pesquisa sobre a atividade de auditoria interna da CGE/TO.....	128

APÊNDICE C – Pesquisa sobre o plano de carreiras e remuneração dos profissionais de controle interno do estado do Tocantins	132
APÊNDICE D – Pesquisa sobre atuação da Controladoria-Geral do estado do Tocantins, no âmbito do controle interno.	135
APÊNDICE E – Pesquisa atividades de controle interno da Controladoria–Geral do estado do Tocantins.....	137
APÊNDICE F – Entrevista sobre atividade de controle interno da Controladoria–Geral do estado do Tocantins.....	145
APÊNDICE G – Respondido por servidores/respondentes - atender os Objetivos Específicos.....	147
APÊNDICE H – Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração - PCCR do Quadro de Profissionais de Controle Interno.	148
ANEXO I - Avaliação do nível de estruturação das unidades de controle interno municipal no Brasil.....	164

1. INTRODUÇÃO

Este capítulo aborda a importância dos sistemas de controles internos como garantia de gestão transparente. A ciência contábil no Brasil passa por uma grande transformação para se alinhar aos padrões internacionais. A transformação da contabilidade pública deve ser comprovada historicamente em conjunto com as mudanças das finanças públicas ao longo do século XX.

Conforme Chiavenato (2021, p. 4), a administração congrega quatro funções administrativas: planejar, organizar, controlar e dirigir. Logo, é necessário que cada uma dessas funções seja executada com eficiência e eficácia. Este estudo focou suas análises no âmbito da função de controle interno.

Um marco, que se pode ponderar como inicial, ocorreu por meio da promulgação da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que tracejou a contabilidade pública brasileira. Adentro dessa norma, destacam-se as regulamentações que trataram do controle interno (artigos 75º ao 78º), ao ter constituído normas gerais ainda vigentes. A promulgação da Lei nº 4.320 (Brasil, 1964), foi um respeitável limite na constituição de uma administração financeira e contábil mais sólida. E a lei estabeleceu regras fundamentais para propiciar a estabilização das finanças públicas no país ao empregar o capital público como um dos mais importantes instrumentos para atingir tal objetivo. De forma geral, o estudo sobre governança tem sido debatido em todos os níveis governamentais, tanto nos aspectos de comando, quanto nos atuais planos de governo, nas entregas de políticas públicas e no desenvolvimento econômico e social.

O controle, mais exatamente o controle interno, existe ou se depara “dentro dos limites” da organização ou entidade, o que “exclui as ações de reguladores ou auditores externos” (Lopes, 2013, p.46). Conforme o Decreto nº 6.395 (Tocantins, 2022, art. 3º), são princípios da governança pública:

- I – capacidade de resposta;
- II – integridade;
- III – confiabilidade;
- IV – prestação de contas (accountability);
- V – responsabilidade;
- VI – relações de trabalho humanizadas;
- VII – transparência e controle social.

Nesse contexto, o governo federal publicou o Decreto nº 9.203, de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional, inspirado em estudo do Tribunal de Contas da União, que sugere dez passos para uma responsável governança no setor público. Em novembro de 2020, o Tribunal de Contas da União (TCU)

elaborou um documento intitulado "10 passos para a boa governança", que visa orientar gestores públicos na aplicação de práticas efetivas de governança. Esses passos são baseados na terceira edição do Referencial Básico de Governança Organizacional (TCU, 2020) e têm como objetivo melhorar a gestão de recursos públicos e a prestação de serviços. Os dez passos sugeridos pelo TCU para uma boa governança no setor público:

1. Escolha de líderes competentes: seleção de líderes com competência técnica e idoneidade moral.
2. Avaliação do desempenho: avaliação periódica do desempenho da alta administração.
3. Comportamento ético: promoção de comportamento ético entre os gestores públicos.
4. Sistema de governança balanceado: Implementação de um sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas.
5. Gestão estratégica: estabelecimento de um modelo de gestão estratégica que assegure o monitoramento e a avaliação de resultados.
6. Avaliação das necessidades: identificação das necessidades dos usuários dos serviços públicos.
7. Estabelecimento de metas: definição de metas e condições para alcançá-las.
8. Ações coordenadas: coordenação de ações com outras organizações.
9. Gerenciamento de riscos: implementação de mecanismos de gerenciamento de riscos e controle interno.
10. Transparência e prestação de contas: estabelecimento de diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização.

Esses passos são projetados para ajudar a superar desafios como má aplicação de recursos públicos, fraudes e corrupção de forma a promover uma administração pública mais eficiente e transparente. Nessa linha, durante o Encontro do Conselho de Presidentes dos Tribunais de Justiça do Brasil, ocorrido na cidade do Rio de Janeiro, em 2022, o ministro do Tribunal de Contas da União, Augusto Nardes, destacou a importância de as instituições aperfeiçoarem o diálogo institucional. Nardes ressaltou a governança como instrumento que fortalece a administração pública:

É preciso direcionar, monitorar e avaliar a governança das instituições públicas. Para isso, é necessário instituir medidas relevantes como a estruturação de centros de governo; melhorar a articulação entre os entes federativos; promover a união entre educação e tecnologia; e estabelecer indicadores para avaliação e acompanhamento dos governantes (TCU/2022).

E ainda, o Tribunal de Contas da União (TCU/2018), em parceria com o Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração da Universidade de Brasília (UnB), afirma que apenas 3% dos serviços públicos com participação federal, no Brasil, funcionam bem e são prestados de forma adequada à população. Outros 58% não possuem condições mínimas de

qualidade, e 39% estão em estágio intermediário. Os dados mostram o tamanho do desafio de gestores públicos para tornar a administração pública mais efetiva para a sociedade.

As atividades a serem desenvolvidas pelo controle interno aumentam a importância do órgão de controle, ainda mais quando se trata de verificar a gestão fiscal do estado, como encontra-se descrito no art. 59 da LRF (Brasil, 2000), conforme a seguir.

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

O *Internal Control Handbook* destaca a importância da governança e do gerenciamento de riscos dentro das organizações, fornecendo diretrizes para a implementação de controles internos eficazes (IFC, 2022). Além disso, o monitoramento das ações governamentais ganhou importância na esfera administrativa ao sinalizar uma grande inquietação dos administradores em relação à necessidade de ferramentas mais efetivas nos órgãos ou entidades pelos quais são responsáveis, seja no contexto interno ou externo. No entanto, restringe-se a essência desse trabalho ao Controle Interno. A Constituição de 1967 (artigo 72º) determina aos poderes constituintes a existência de um sistema de controle interno. Já o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, foi reconhecido por contribuir com a administração pública gerencial (Lopes, 2013).

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo geral

Analisar os procedimentos de controles internos do Poder Executivo Estadual do Estado do Tocantins.

1.1.2 Objetivos específicos

Descrever a estrutura do órgão de controle interno no Estado do Tocantins;

Diagnosticar a integração dos sistemas de controle interno e seu funcionamento estrutural, no atendimento à legislação;

Identificar possíveis falhas e discrepâncias presentes nos sistemas de controle em vigência;

Elaborar uma minuta do Projeto de Lei que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração – PCCR, do Quadro de Profissionais de Controle Interno do Estado do Tocantins.

1.2 Problema de pesquisa

Tendo em vista que Governança com Controle deve estar inserida no cotidiano das instituições públicas brasileiras, o desenvolvimento dessa responsabilidade requer a criação e ampliação da política de reconhecimento do capital humano que valorize novas habilidades, conhecimentos e competências.

Na esfera do desenvolvimento econômico (geração de riqueza), do capital social (confiança, cooperação, organização e participação da sociedade), e do capital tecnológico (inovação), o Estado deve atuar como regulador e mitigador das desigualdades locais e regionais.

É necessário conhecer e externar o funcionamento do órgão de Controle Interno do Poder Executivo a fim de atender a legislação relativa à integração do Sistema de Controle Interno do Estado do Tocantins. Para isso, tratamos de verificar e analisar se o sistema de controle interno funciona de forma integrada no atendimento à legislação e com as novas metodologias que regem o controle interno, separando-o da gestão do controle interno administrativo. O controle constitui um dos princípios básicos da administração pública ou privada; porém, no setor privado ele é imposto pela alta gestão, no intuito de proteger o patrimônio, evitar danos e aumentar receitas. Enquanto no setor público, o controle decorre de imposições legais que demandam modificações e ajustes no modo de gerir recursos públicos, visando otimização e maior transparência possível de sua utilização.

Para Arantes (2016, p.22), o apoio à gestão dos órgãos da administração pública é uma função primordial para o controle interno, no contexto da sua missão institucional. Não há independência do órgão de Controle Interno do Poder Executivo Estadual por não ter carreira própria. Com fundamento na legislação e com apoio no entendimento dos administrativistas, do Tribunal de Contas da União, do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e Conselho Nacional de Justiça - CNJ, analisou-se o papel legal da Controladoria-Geral do Estado do Tocantins, além de propor projeto de lei ao Poder Executivo para implantação de carreira de controle interno no âmbito do Poder Executivo Estadual do Tocantins.

1.3 Estrutura do trabalho

Com o objetivo de fornecer uma resposta cientificamente válida, esta dissertação foi organizada em seis capítulos. O primeiro capítulo, destinado à introdução, apresenta uma

contextualização do tema proposto, bem como o problema da pesquisa, os objetivos gerais e específicos, como também a justificativa. No segundo capítulo, do referencial teórico do trabalho, são apresentados os fundamentos históricos, conceitos, como também trata da carreira de controle interno e as características do Controle Interno. O terceiro capítulo apresenta os procedimentos metodológicos utilizados para resolver os objetivos e o problema da pesquisa, bem como os instrumentos de coleta de dados e a forma como foram tratados. No quarto capítulo, são apresentados a descrição, a análise dos dados coletados e seus resultados. E, finalmente, no quinto capítulo, é exposto o produto técnico proposto, que é a elaboração de minuta do Projeto de Lei, a qual dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração - PCCR do Quadro de Profissionais de Controle Interno do Estado do Tocantins, como também as conclusões do trabalho.

1.4. Justificativa

A política de governança se aplica em todas as áreas da sociedade e interage com as leis, normativas, regimentos e sistemas; entretanto, depende de boa vontade e ação de governantes e governados para funcionar de forma adequada e efetiva. Há inúmeras definições de governança, das mais simples às mais utilizadas. Mas a avaliação, o monitoramento e o controle interno das políticas públicas vão além do simples título para aplicação de práticas coerentes pelo Estado. Para o Tribunal de Contas da União, são funções básicas da governança governamental, nos termos da Resolução-TCU nº 320, de 12 de agosto de 2020.

Avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho, os resultados e a visão de futuro do Tribunal; - direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; e - monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

Nesse sentido, há de se compreender a relação da governança em programas, projetos e políticas públicas, além de avaliar o impacto da sua performance, pois o argumento da qualidade está na linha de pensamentos que concorda que a governança é crucial para garantir a eficiência e a eficácia no papel de executor e regulador do Estado.

O Brasil passa por mudanças significativas no fortalecimento e na moralização dos órgãos públicos. Há uma abordagem nas denúncias e na implementação de sistemas de controles internos mais confiáveis e autônomos no âmbito governamental que alcança espaço cada vez mais amplo no dia a dia dos poderes públicos.

A incumbência do controle interno é aprovisionar os gestores com subsídios para tomada de decisão, relatórios para controle de processos e cumprimento de metas. Também visa

salvaguardar os interesses da organização ao definir suas responsabilidades, fornecendo análises, apreciações, recomendações, pareceres e, sobretudo, elementos relativos às atividades verificadas para controle efetivo.

O controle interno é um tema atual e relevante para estudos científicos e recebe especial atenção dos pesquisadores. Isso ocorre na esteira de estudos que averiguam assuntos polêmicos que têm afetado a conjuntura das organizações governamentais como corrupção, falcaturas e escândalos políticos-financeiros. No entanto, apesar da relevância do controle interno para o setor público, pouco ainda se conhece a respeito das contribuições científicas desenvolvidas sobre essa temática, nomeadamente sobre o tema controle interno aplicado ao setor público. Então, percebe-se uma lacuna na literatura pertinente a essa temática que motivou este estudo.

O tema é de relevância científica e social, pois os resultados podem ajudar a avançar na discussão sobre a melhoria da relação entre os sistemas de controle interno e sua autoridade de atuação que integra a missão do controle social e dos tribunais de contas aos demais entes da federação de forma a contribuir para melhorar o controle da administração pública.

Nessa perspectiva, o controle interno desempenha papel relevante no contexto das organizações. Por meio dele, os gestores instituem ações com o intuito de monitorar as atividades da entidade a fim de assegurar que seus objetivos possam ser alcançados. No setor público, a implementação de um sistema de controle interno passou a ser obrigatória, conforme estabelecido na Carta Magna Federal. Ao levar em conta que uma das metas do Controle Interno é auxiliar na evolução da administração pública que possibilite a oferta de serviços públicos de forma eficiente e com excelência, a utilização dos achados deste estudo pode gerar impactos positivos na sociedade.

Segundo Canavina (2015, p. 06-26), deve ser reconhecido o desafio para se estabelecer e operacionalizar sistemas de avaliação e controle que sejam exequíveis para o setor público e não limitem a ação do administrador público. Além disso, tais sistemas devem promover a transparência e considerar a dinâmica da relação entre sociedade civil e estado, permitindo que o cidadão, além de receber os serviços públicos no momento oportuno e na qualidade requerida, receba também as informações sobre o desempenho.

Ademais, o presente trabalho também se justifica uma vez que os efeitos da pesquisa realizada poderão contribuir para a identificação de fatores que influenciam negativa ou positivamente o funcionamento do Sistema de Controle interno. E pode servir como referência para implementação de melhorias que visem a uma atuação mais eficiente e eficaz do Sistema. Além disso, o tema abordado neste trabalho é relevante, pelo possível impacto positivo em múltiplas esferas.

É importante pela possibilidade de combater a corrupção para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e equitativa. A corrupção desvia recursos públicos que poderiam ser usados para melhorar serviços essenciais como saúde, educação e infraestrutura. Ao fortalecer os controles internos, é possível reduzir práticas corruptas e aumentar a confiança da população nas instituições públicas, como também promover um ambiente social mais ético e transparente.

Também é relevante para a ciência, uma vez que o controle interno e sua eficácia no combate à corrupção contribui de forma significativa para o campo da administração pública e da governança. Este estudo pode oferecer novos *insights* e metodologias que aprimorem as práticas de controle interno e forneçam uma base teórica mais sólida para futuras pesquisas. Além disso, a análise de casos específicos pode desenvolver modelos de governança mais eficientes e adaptáveis a diferentes contextos.

E, por fim, é muito importante para gestores públicos para quem a implementação de controles internos eficazes é uma ferramenta crucial na gestão dos recursos públicos e na promoção de uma administração mais transparente e responsável. Este estudo pode fornecer diretrizes práticas e recomendações para a adoção de melhores práticas de controle interno de forma que os gestores possam identificar vulnerabilidades e implementar medidas preventivas. Dessa forma, contribui para a melhoria da gestão pública e a redução de riscos associados à corrupção.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, é apresentado o referencial teórico do estudo quanto à importância dos sistemas de controles internos como garantia de uma gestão transparente.

Para estudiosos como Peter e Machado (2003), o controle interno diz respeito ao conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados que são utilizados com vistas a assegurar que os objetivos dos órgãos e entidades da Administração Pública sejam alcançados de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.

A extrema velocidade com que as circunstâncias políticas e econômicas têm mudado, aliada à complexidade crescente da sociedade contemporânea, exige profunda reformulação da administração pública brasileira que assume suas obrigações em relação aos cidadãos e busca dialogar com os anseios dos mais diversos grupos.

Justen Filho (2016) propõe que, conceitualmente, constituem Poderes do Estado o Legislativo, o Executivo, o Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, incluindo

também o Tribunal de Contas. O sucesso de uma organização depende da sua capacidade de interpretar realidades externas e responder a mudanças e transformações. À medida em que a situação econômica se contrai ou expande, conforme mudam as necessidades dos clientes ou consumidores, mudam os hábitos e tendências do público. E as organizações precisam tornar justo seu curso de ação, atualizar-se, ajustar-se e se adaptar rapidamente.

No Brasil contemporâneo, segundo Motta (2007), a democratização, os novos processos eleitorais e os dispositivos constitucionais ajudam a provocar ou reacender expectativas sobre mais e melhores serviços o que exige novas formas de gestão. Segundo Marrara (2016, p. 72): "O controle interno é um instrumento essencial para garantir a legalidade e a eficiência da administração pública, mas enfrenta resistência e desafios políticos e institucionais". Ainda, segundo o mesmo autor, "O controle interno da administração pública possui diversas facetas e enfrenta desafios institucionais".

As crescentes exigências da sociedade por transparência na condução da administração pública e serviços públicos de qualidade exigem que os gestores brasileiros estejam preparados e conscientes de que suas ações têm impacto direto no desenvolvimento, na transformação e consolidação do país, como um Estado de economia forte na comunidade internacional.

Segundo Chaves (2009), na gestão é necessário executar de forma organizada uma série de atividades meio e atividades fim em órgãos e entidades que integram a administração pública, com vista a atender de forma satisfatória a prestação de serviços indispensáveis à sociedade. Nesse aspecto, o posto de controle interno ajuda os gestores a atingirem a missão e os objetivos estratégicos do país. De acordo com Attie (2012), o controle interno inclui todos os meios pelos quais uma empresa desenvolve planos para direcionar, limitar, controlar e verificar diversas atividades a fim de alcançar seus objetivos.

Para a administração pública, o estabelecimento de controles internos decorre não apenas das obrigações previstas na Constituição Federal - CF (Brasil, 1988), como também de um conjunto de leis, como a atribuição de controles internos, inclusive os relacionados a orçamento, finanças, patrimônio e fiscalização patrimonial pertinentes a obrigações ordinárias. Os auditores/analistas executam e monitoram as obrigações de todas as atividades da administração pública quanto à legalidade e aos resultados, e ainda garantem a eficiência e eficácia da gestão dos assuntos públicos.

Na Administração Pública Moderna, segundo Mileski (2003, p.16), controle "é o corolário de um estado democrático de direito que impede as autoridades administrativas de abusarem de seu poder por meio de direcionamento, correção e até mesmo fiscalização punitiva". Assim, é importante a implementação de controles internos operacionais focados na eficiência

operacional. De acordo com pesquisa realizada por Leoni, Moro e Knoerr (2020), embora o controle interno seja aplicado na administração pública, sua eficácia é limitada. Os autores ressaltam que é crucial que os controles internos sejam implementados juntamente com uma estrutura de compliance, integrando ambos como partes essenciais do sistema de controle.

É importante salientar que o sistema de controle, em sua estrutura lógica e no modelo constitucional, não detém competências de gerenciamento. Em vez disso, ele possui atribuições específicas relacionadas ao controle e à conformidade que impossibilita a alegada "cogestão" através da participação no controle da legitimidade e eficiência da entidade sob supervisão (Pironti, 2016). Nesse cenário, conforme aponta Pironti (2016), mesmo que haja a intenção de atribuir um caráter de cogestão a um parecer específico do órgão de controle, é fundamental frisar que a natureza jurídica desse parecer é meramente opinativa e não obrigatória. Em outras palavras, mesmo que se tente conferir aos pareceres – sejam eles jurídicos ou de controle – um caráter técnico que imponha obrigações, os critérios referentes à gestão, ao mérito administrativo, à discricionariedade e à legitimidade continuam a ser responsabilidade do gestor e nunca do controlador. Essa realidade impede a aplicação da lógica da cogestão.

Segundo (Araújo, 2006), o conceito de controle interno no Brasil existe desde antes da década de 1960, mas foi significativamente impulsionado com a entrada de corporações multinacionais no país nessa época. Tais corporações aderiram a práticas mais avançadas de governança corporativa e controle interno, baseadas em padrões internacionais que influenciaram positivamente as organizações brasileiras. Em 1970, pesquisadores tentaram incorporar desenvolvimento prático do controle em seus estudos nas universidades (Lunkes *et al.*, 2013).

A eficácia dessas ações depende da correta implementação e do comprometimento dos gestores e servidores públicos. Além disso, é fundamental que a sociedade participe ativamente na fiscalização e denúncia de irregularidades para assegurar a transparência e eficiência na administração pública. Os órgãos de controle interno são responsáveis pelo autocontrole da administração pública. Dadas as complexas funções e competências constitucionais, eles devem melhorar permanentemente a estrutura de capital intelectual, funções e capacidades organizacionais para garantir a continuidade do trabalho e melhorar a qualidade das despesas governamentais, como também a transparência pública.

No estado do Tocantins, perante diversos escândalos de corrupção no setor público, há necessidade de manter Sistemas de Controles Internos eficientes, eficazes e confiáveis (Tocantins - Controladoria, 2021). E o papel do controle interno estadual tem mudado ao longo dos últimos quase cinco anos ao ser provocado a contribuir cada vez mais com a organização na busca por uma administração pública mais eficaz, eficiente e, principalmente, transparente.

Conforme Medauar (2014), o controle é inerente às atividades administrativas e, ainda que exercido por meio da fiscalização, deve ser absorvido pelos gestores como uma atividade que pode auxiliá-los na gestão do patrimônio público, ou seja, atingir os objetivos da gestão e a consequente satisfação do interesse público que se segue. Isso reforça a responsabilidade dos gestores na implementação de seus controles internos.

Para Attie (1998, p. 112), “[...] a importância do controle interno fica evidente a partir do momento em que é impossível pensar em uma empresa que não possui controles internos que impeçam a interrupção do fluxo de treinamentos e operações”. Mais importante ainda, é que as empresas devem priorizar a qualidade dos seus controles a fim de garantir a sua própria estabilidade. Como resultado, a supremacia do público sobre o privado é chamada de fim público. O legislador também está vinculado ao conceito de autoridade da administração. Esse conceito é utilizado para indicar o curso da ação adequada, dependendo da prossecução dos interesses coletivos a fim de ter um alto grau de bem-estar que não se confunde com o autoritarismo, muitas vezes estabelecido pelo governante junto à sociedade.

Para o comitê de procedimentos de auditoria do American Institute of Certified Public Accountant (AICPA), segundo Attie (2018)

O controle interno compreende o plano de organização e conjunto coordenado dos métodos e medidas, adotados pela empresa, para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e a fidedignidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada pela administração (Attie 2018, p.368).

Como resultado, essa supremacia não prevalece como se fosse soberana, tendo poder absoluto no mundo jurídico, pois existem outros princípios essenciais que também servem como salvaguarda dos direitos individuais face ao poder estatal os quais incluem os princípios da legalidade e da moralidade, primordiais do direito administrativo.

O conceito de interesse público, como afirma Mello (2016), é incorporado por predileções qualificadas como próprias da coletividade, internas ao setor público que não se encontram à disposição de quem quer que seja, irrenunciáveis pela autoridade administrativa, guardadas pelos órgãos administrativos. Um dos propósitos do controle interno que é garantir que o governo atue de acordo com princípios e regras estabelecidos pelo ordenamento jurídico que, como aponta Di Pietro (2015), abrange todos os aspectos do mérito. Nesse entendimento, cada gestor, administrador e demais responsáveis têm consciência da utilização eficiente, eficaz e transparente dos recursos - dinheiro, bens e valores, nome da unidade administrativa - seu órgão, fundo, fundação ou entidade respondente.

Além do apoio à gestão, Monteiro (2015) afirma que o controle interno pode facilitar a

mudança na realidade do setor público e enfatiza a expectativa por melhora do desempenho e dos resultados obtidos, as informações geradas e a imagem da organização. No combate à corrupção, a falta real de planejamento e controle sobre as ações dos governos suscitam preocupações quanto ao uso dos recursos públicos. Isso justifica a importância de os poderes constitutivos defenderem sua relevância às responsabilidades em assegurar, avaliar, comprovar e controlar adequadamente as ações administrativas de Estado. Ainda que a própria gestão tradicional de governança das políticas públicas passe por mudanças, principalmente com a aproximação necessária do planejamento, da execução e do controle.

Para Rosenau (2000), governança é diferente de governo. Embora a governança seja reforçada por atividades com objetivos partilhados, o governo avançou a ideia de autoridade formal reforçada por poderes policiais. Esse autor também acredita que a governança é um fenômeno mais amplo do que o governo, pois inclui organizações governamentais e não governamentais e, quando aplicadas, geram comportamento que responde aos requisitos da organização.

Diante dessa nova situação de gestão estatal acompanhada de perto pela sociedade e por organismos nacionais e internacionais, bem como pelos órgãos externos de controle, a gestão deve avaliar, monitorar e controlar constantemente os artificios públicos, intitulado de políticas públicas a fim de atingir seus objetivos principais.

Políticas públicas são discutidas em diversas áreas como: saúde, educação, transporte, habitação etc. Elas são projetadas para responder a necessidades dos cidadãos, resolver problemas sociais, fortalecer e fazer valer efetivamente os direitos civis. Toda política pública afeta indivíduos de todas as origens educacionais, independentemente de sexo, religião, raça ou nível de renda e localidade. De acordo com Boneti (2007, p. 74):

Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos.

No contexto de governança, outra iniciativa que começa a ser adotada e envolvida no monitoramento da gestão de políticas públicas é a governança de programas/projetos. A bússola dos programas/projetos e seus objetivos, bem como a prática do uso criterioso dos recursos dos programas/projetos passaram a contar com um mecanismo de controle gerencial. Essa situação na administração pública é causada pela falta de governança, transparência e resultado final para a sociedade dos programas/projetos implantados.

Além disso, a bandeira da governança pública e como sua aplicação deve ser efetivada e defendida encontra-se na obra “Da governança à esperança”, escrita pelo ministro do Tribunal de Contas da União (Nardes, 2021).

Para analisar o funcionamento da governança com controle, é necessário ter compreensão clara de como as políticas públicas são definidas e como estão contidas em normas constitucionais, como são promulgadas por lei e sua aplicação nas instituições de planejamento, governança e controle do Estado.

A necessidade crescente de boas práticas de governança levou à necessidade de uma série de diretrizes internacionais, incluindo as desenvolvidas pela *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pela *International Federation of Accountants* (IFAC). Tais organizações defendem ações que se traduzem em boas práticas e apontam a Internet como um meio de comunicação com potencial para fornecer informação atempada e transparente a vários atores sociais.

Pereira (1994) enfatiza que a palavra “pública” e suas dimensões devem, inicialmente, ser compreendidas para definir o que é política pública. A palavra “público” em relação à política não se refere especificamente ao Estado, como muitos pensam, mas às coisas públicas, ou seja, tudo é protegido pela mesma lei e amparado por uma comunidade de interesses. Assim, embora as políticas públicas sejam reguladas e muitas vezes financiadas pelo Estado, também incluem preferências, escolhas e decisões privadas que podem (e devem) ser controladas pelos cidadãos.

A política pública expressa a transformação das decisões privadas para decisões e ações públicas que afetam a todos. Segundo Pereira (1994), o público pertencente ao Estado não é necessariamente público, mas é criado pelo estado em resposta às necessidades da sociedade, decorrentes de conflitos de interesses. Por isso esse direito é baseado na coletividade e não individual. Dessa forma, pode-se dizer que a política pública é uma construção participativa do coletivo que visa garantir os direitos de todos os cidadãos que constituem a coletividade. Cunha e Cunha (2002, p.12) afirmam que “a formulação de política pública é a resposta do Estado às necessidades que surgem no seio da sociedade e a expressão do compromisso público com uma ação de longo prazo em uma determinada área”. Eles consideram que política pública é uma ação de longo prazo formulada pelos poderes públicos que orienta suas ações em áreas específicas (*ibid.*). A política pública também é entendida como “um conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, constituindo um compromisso público voltado para o atendimento de necessidades específicas em diversas áreas” (Guareschi *et al.*, 2004).

Sem embargo da importância das obrigações acima referidas, o controle interno ganha renome ao executar o auxílio do controle externo e permitir comunicação imediata e fluida com

os Tribunais de Contas. Essa atividade vem sendo reconhecida como uma verdadeira ferramenta de autocontrole governamental, pois possibilita a responsabilização mais célere dos gestores públicos, quando comprovado o ilícito administrativo que importe dano ao erário (Lopes *et al.*, 2020). Por se tratar de uma instituição inerente à ideia do Estado Democrático de Direito, o controle da administração pública vem avançando desde a CF/88, elevada como instrumento de legitimidade e economia das políticas públicas, pois ordena aos gestores a maximização da eficiência e encargo em termos de recursos públicos.

Pela CF (Brasil, 1988), o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Os arranjos dessa constituição ainda estabelecem que, no âmbito federal, o controle interno se fundamenta na existência de controle interno mantido pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário de forma integrada, com inclusão da mesma forma que os estados, distrito federal e municípios. O controle interno tem as seguintes atribuições:

Art. 70 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno de cada Poder (Brasil, 1988).

A afinidade entre controle interno e controle externo reside no suporte institucional ao Tribunal de Contas que deve implementar a atribuição contida na Constituição Federal.

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

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

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

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

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

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (Brasil, 1988).

A missão do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE-TO) é proteger os recursos públicos do estado e dos municípios tocaninenses, como também contribuir para a melhoria da governação e gestão pública, além de beneficiar a sociedade. Essa missão decorre do dever de poder do tribunal para fiscalizar as entidades do Poder Executivo. Embora o mesmo dever de

poder também seja atribuído ao controle interno, que é responsável, acima de tudo, por fiscalizar os diversos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado.

No exercício de suas atribuições, anualmente, o TCE avalia e julga as contas prestadas pelos gestores das autarquias e entidades estaduais. Em suma, a implementação da análise de prestação de contas consiste na verificação das informações declaradas por cada gestor de acordo com os requisitos legais. Na direção do controle interno e externo, suas estruturas são delineadas com suas particularidade e similaridades pautadas nas obrigações e capacidade de arcabouços técnicos-administrativos, como demonstrado na figura 1.

Figura 1 – Órgãos de controle interno e externo da administração pública no Brasil



Fonte: Secretaria Federal de Controle Interno - Controladoria-Geral da União (2024)

2.1 Da Controladoria-Geral da União – CGU

No âmbito federal, a Lei nº 10.180 (Brasil, 2001) introduziu o chamado sistema de controles internos, que inclui quatro outros sistemas de gestão do Poder Executivo Federal: a) Planejamento e Orçamento Federal, sob responsabilidade do Ministério do Planejamento e Orçamento; b) Sistema de Gestão Financeira, sob responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) /Ministério da Fazenda (MF); c) Sistema de Contabilidade Federal, também

vinculado a STN/MF; Sistema de Controles Internos, cujo órgão central é a Secretaria Federal de Controle, vinculada à Controladoria-Geral da União – CGU.

A CGU, forma como é conhecida pela sociedade brasileira, nos termos que se conceitua e especifica a lei, está organizada em seis unidades finalísticas que atuam de forma articulada, em ações aparelhadas entre si: Secretaria Federal de Controle Interno, Ouvidoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, Secretaria de Integridade Privada, Secretaria de Integridade Pública e Secretaria Nacional de Acesso à Informação.

A Secretaria Federal de Controle Interno funciona como órgão central do sistema de controle interno do Executivo Federal. De tal modo, fiscaliza e avalia a execução de programas de governo, inclusive ações descentralizadas a entes públicos e particulares com recursos de orçamento da União. Também concretiza auditorias e avalia os resultados da gestão dos administradores públicos federais; apura denúncias e representações; exerce o controle de operações de crédito; e executa atividades de apoio ao controle externo.

A Ouvidoria-Geral da União exerce a supervisão técnica das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal. Com esse propósito, orienta a atuação das unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal; examina manifestações referentes à prestação de serviços públicos; propõe a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público; e contribui com a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos.

A Corregedoria-Geral da União, que atua no combate à impunidade na Administração Pública Federal, promove, coordena e acompanha a execução de ações disciplinares que visem à apuração de responsabilidade administrativa de servidores públicos. Atua também na capacitação de servidores para composição de comissões disciplinares; realiza seminários com o objetivo de discutir e disseminar as melhores práticas relativas ao exercício do Direito Disciplinar; e fortalece as unidades componentes do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SisCOR) ao exercer as atividades de órgão central desse sistema.

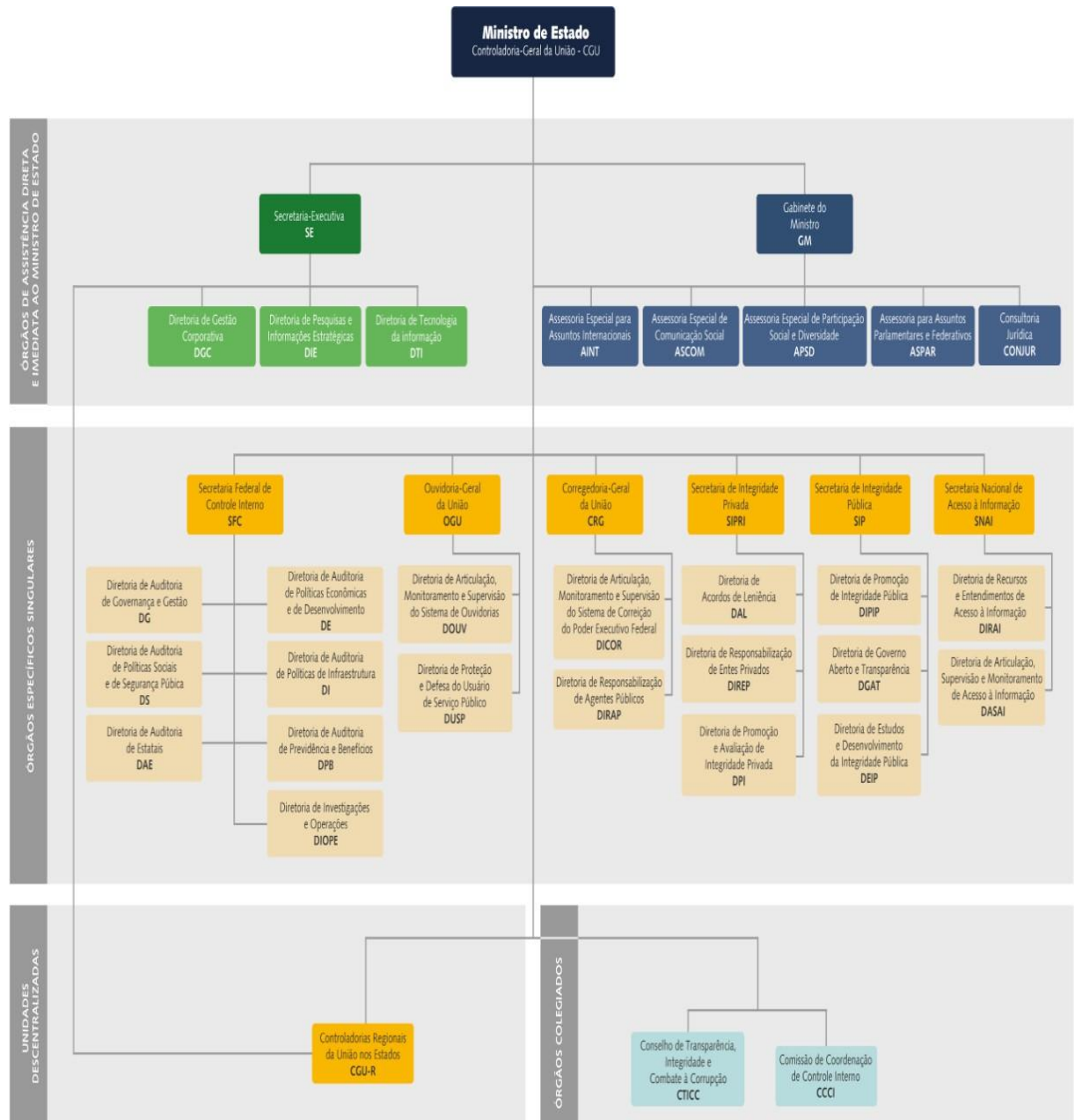
A Secretaria de Integridade Privada propõe ao Ministro de Estado a normatização, a sistematização e a padronização dos procedimentos e atos normativos que se refiram a atividades relacionadas com acordos de leniência, responsabilização de entes privados e integridade privada. Além disso, formula, coordena, fomenta e apoia a implementação de planos, programas e projetos focados em acordos de leniência, responsabilização de entes privados e integridade privada. E ainda realiza juízo de admissibilidade quanto às propostas de acordos de leniência e conduzir o processo de negociação para a sua assinatura; entre outros.

A Secretaria de Integridade Pública, que exerce as competências de órgão central do Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal: formula, coordena, fomenta e apoia a implementação de planos, programas e projetos voltados à promoção da transparência, governo aberto, integridade pública, conduta ética e conflito de interesses; promove, coordena e fomenta a realização de estudos e pesquisas, com vistas à produção e à disseminação do conhecimento nas áreas de governo aberto, promoção da transparência, integridade pública, conduta ética e conflito de interesses; monitora e avalia os programas de integridade pública dos órgãos e das entidades da administração pública federal; entre outros.

A Secretaria Nacional de Acesso à Informação recebe e analisa manifestações de ouvidoria e pedidos de acesso à informação direcionados à CGU; formula, coordena, fomenta e apoia a implementação de planos, programas e projetos direcionados ao acesso à informação; entre outros.

Dentre as instituições do sistema, a CGU é responsável por assessorar diretamente o Presidente da República em assuntos e medidas relacionadas à proteção do patrimônio público, controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, inclusive suas mazelas. Em meio às finalidades da CGU, estão a detecção e o combate à corrupção na gestão de recursos públicos cuja estrutura é definida na sua unidade maior que é a figura do ministro, órgãos de assistência direta e imediata ao ministro de estado, órgãos específicos singulares e unidades descentralizadas, nos moldes do organograma 2.

Figura 2 – Organograma da Controladoria - Geral da União



Fonte: Secretaria Federal de Controle Interno - Controladoria-Geral da União (2024).

Com tais atribuições delineadas e sem papel político no gerenciamento de suas ações, a controladoria federal está sempre em relativa evidência no noticiário político devido à fiscalização que realiza sobre municípios e estados que recebem verbas federais.

2.2. Controladoria - Geral do Estado do Tocantins – CGE/TO

Inicialmente, vale lembrar que, na criação do Sistema de Controle Interno do Estado do Tocantins, por meio da Lei nº 1.415 (Tocantins, 2003), o modelo de atuação era descentralizado.

Funcionava em forma de Núcleos Setoriais de Controle Interno - NUSCIN, tendo como órgão central a atual Controladoria-Geral do Estado.

Os citados núcleos setoriais de controle interno foram instituídos em cada órgão ou entidade da estrutura básica do poder executivo e sujeitos à orientação da normativa e à supervisão técnica da Controladoria-Geral do Estado, sem prejuízo da subordinação ao órgão ou entidade a que integravam, podendo subdividir-se até em unidades regionais.

Com a Lei nº 2.459 (Tocantins, 2011), a sistemática mudou somente na estrutura dos núcleos, quando foram classificados por níveis; e seus componentes passaram a ser aprovados pelo Secretário-Chefe da Controladoria, apesar de indicados pelo dirigente do respectivo órgão de sua lotação.

Nessa época, a atuação dos núcleos tinha como foco sanear os processos ao verificar cada passo da despesa, cancelar com carimbo do agente de controle interno a legitimidade da despesa ou recomendar que fosse feito determinado ato. O *modus operandi* dos agentes de controle interno se consubstanciava, de fato, em um validador do processo. Isso, por várias vezes, comprometeu seriamente esses servidores, haja vista ter que se manifestar como partícipe nas decisões em processo de ordenação de despesa, implicando em dificuldades de provar o limite de sua atuação perante os Tribunais de Contas.

Com a edição da Lei nº 2.735 (Tocantins, 2013), houve nova estrutura/organização do sistema de controle interno do Poder Executivo do Estado, haja vista que, com a extinção dos NUSCIN, os trabalhos das equipes foram centralizados no órgão central de controle, de modo a cumprir fielmente suas atribuições. Assim, não havia mais subordinação dos técnicos ao ordenador da despesa das respectivas unidades gestoras e corrigiu antiga distorção inerente à independência de atuação da CGE/TO nas suas atividades finalísticas.

Foram empreendidos esforços no sentido de disponibilizar para os órgãos uma gama de material técnico-didático para auxílio na formalização de processos administrativos de despesas e outros procedimentos correlatos, como, por exemplo, manuais, relatórios, notas de orientação técnica, *check list* para acompanhamento de processos, legislação atualizada atinente à realização da despesa e sobre controle, dentre outros documentos que serviram de alicerce para o desenvolvimento das atividades administrativas da gestão (Tocantins, 2024).

O controle interno, na esfera do Poder Executivo do Estado do Tocantins, segundo previsto no art. 36, da Constituição Estadual (Tocantins, 1989), tem a finalidade de

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado ou do Município;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da

administração estadual ou municipal, bem como da aplicação dos recursos públicos por entidades de direito privado;

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

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

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

§ 2º. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidade ou ilegalidade, perante o Tribunal de Contas do Estado.

É pertinente dizer que a Controladoria/TO, enquanto órgão de fiscalização e controle estadual, tem função de fundamental importância no que tange às boas práticas da gestão pública, uma vez que busca garantir a apropriada utilização dos recursos públicos.

Borinelli (2006) descreveu a controladoria como o conjunto de regras e princípios derivados de bases teóricas e práticas no que diz respeito ao controle do processo de gestão organizacional. Contudo, o autor admite que há controvérsia quanto à posição da controladoria nas estruturas organizacionais, como departamento. Entretanto, sugere que ela também poderia estar subordinada à alta administração da organização, incluindo o *CEO* ou o conselho de administração.

Já Padoveze (2012) descreveu a controladoria como uma entidade administrativa central que emprega toda a ciência contábil de uma empresa. O literato afirma que, por se concentrar no controle de todos os pontos temporais, passado, presente, futuro, e como a ciência social necessita da comunicação de informações, no caso, informações econômicas, a controladoria é responsável por implementar, desenvolver, aplicar e coordenar todo o aparato de ciência contábil dentro da empresa, nas suas mais variações criteriosas.

Com base no cenário supracitado, Machado *et al.* (2010), afirmam que a controladoria ganha maior importância no processo de gestão, pois foi originalmente concebida com base nos princípios fundamentais da contabilidade para uma ampla função de suporte à informação, controle interno, planejamento tributário, preparação do orçamento e medidas operacionais. Todas elas fazem parte do processo de gestão.

De acordo com Boff *et al.* (2008, p. 153), “o controle, como área de responsabilidade dentro de uma organização, depende de base de dados e elementos gerados pela contabilidade de custos, contabilidade financeira, contabilidade gerencial etc ”.

Isso destaca a importância das diversas áreas da contabilidade na formação de uma base sólida de informações para o controle organizacional que, nesse contexto, refere-se às atividades e processos os quais garantem os recursos da organização serem utilizados de maneira eficaz e

eficiente para alcançar os objetivos estabelecidos. As informações provenientes das diferentes ramificações da contabilidade fornecem os dados necessários para monitorar o desempenho, identificar desvios e implementar ações corretivas quando necessário. Portanto, é fundamental a integração eficaz dessas informações contábeis para um sistema de controle robusto dentro das organizações.

A Controladoria-Geral do Estado tem como competência as estabelecidas na Lei nº 2.735 (Tocantins, 2013):

- I – assistir direta e imediatamente ao Chefe do Poder Executivo em assuntos e providências pertinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, às atividades de ouvidoria e à transparência da gestão;
- II – fiscalizar a execução dos programas de governo, inclusive as ações descentralizadas, avaliando objetivos, metas e qualidade do gerenciamento;
- III – avaliar a execução dos orçamentos do Estado e o cumprimento dos objetivos e das metas estabelecidos no plano plurianual;
- IV - acompanhar o controle das operações de crédito, as correspondentes garantias, os direitos e as obrigações do Estado;
 - solicitar informações gerenciais sobre a situação físico-financeira dos projetos e das atividades previstos nos orçamentos do Estado;
 - exercer as atividades de auditoria:
 - da gestão dos recursos públicos;
 - dos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal, administrativo, operacional e de acesso à informação;
 - verificar a legalidade dos atos e fatos concernentes à utilização de recursos públicos, recomendando as providências de saneamento necessárias;
 - fiscalizar o cumprimento das normas sobre responsabilidade fiscal;
 - acompanhar e fiscalizar o fechamento das contas dos órgãos e entidades do Poder Executivo;
 - realizar inspeções:
 - nos órgãos e entidades do Poder Executivo;
 - em instituições públicas ou privadas que utilizem recursos estaduais;
 - avocar procedimentos em curso na Administração Pública Estadual, para exame da regularidade, propondo providências saneadoras;
 - emitir, previamente, relatório, parecer ou certificado de auditoria sobre: a) a prestação de contas anual do Chefe do Poder Executivo; b) as contas anuais dos gestores das unidades orçamentárias do Poder Executivo;
 - estabelecer os procedimentos e as metodologias destinados à execução das atividades do controle interno e de ouvidoria do Poder Executivo;
 - exercer a supervisão técnica das ouvidorias setoriais dos órgãos e entidades do Poder Executivo, prestando, como órgão central, a orientação técnica e normativa necessária;
 - acompanhar a formulação e a execução:
 - do planejamento estratégico estadual;
 - dos planos estaduais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;
 - do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos;
 - acompanhar a atuação dos arrecadadores de receitas, ordenadores de despesas ou de alguém por estes, e dos que administrem ou detenham bens ou valores pertencentes ou confiados à guarda da Fazenda Pública do Estado;
 - adotar, pelos meios internos e externos previstos na legislação, as providências necessárias à apuração de responsabilidades e à punição dos responsáveis;
 - analisar, quanto aos aspectos legais e formais, os procedimentos de tomada e prestação de contas, contratos, adiantamentos, convênios, acordos e ajustes;
 - requisitar a entidades e órgãos públicos as informações e os documentos necessários às atividades de ouvidoria;
 - XX - expedir normas complementares compatíveis com os serviços próprios do órgão.

Com a Lei Estadual nº 3.421 (Tocantins, 2019), a Controladoria-Geral do Estado – CGE, passou a ter prerrogativas para as atividades de correição do executivo estadual, com exceção das secretarias que instituírem unidades de correição sob a égide de lei específica. Seguindo o mesmo escudo da CGU, delineada com o pensamento do Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI), o qual exerce papel mobilizador fundamental ao criar e promover sistemas de controle para a construção de gestões públicas mais eficientes, a CGE/TO passou a ser estruturada em três unidades finalísticas. Estas também atuam de forma articulada, em ações organizadas entre si, complementadas no seu regimento interno: Superintendência de Gestão e de Ações de Controle Interno; Corregedoria-Geral do Estado; Ouvidoria-Geral do Estado (OGE).

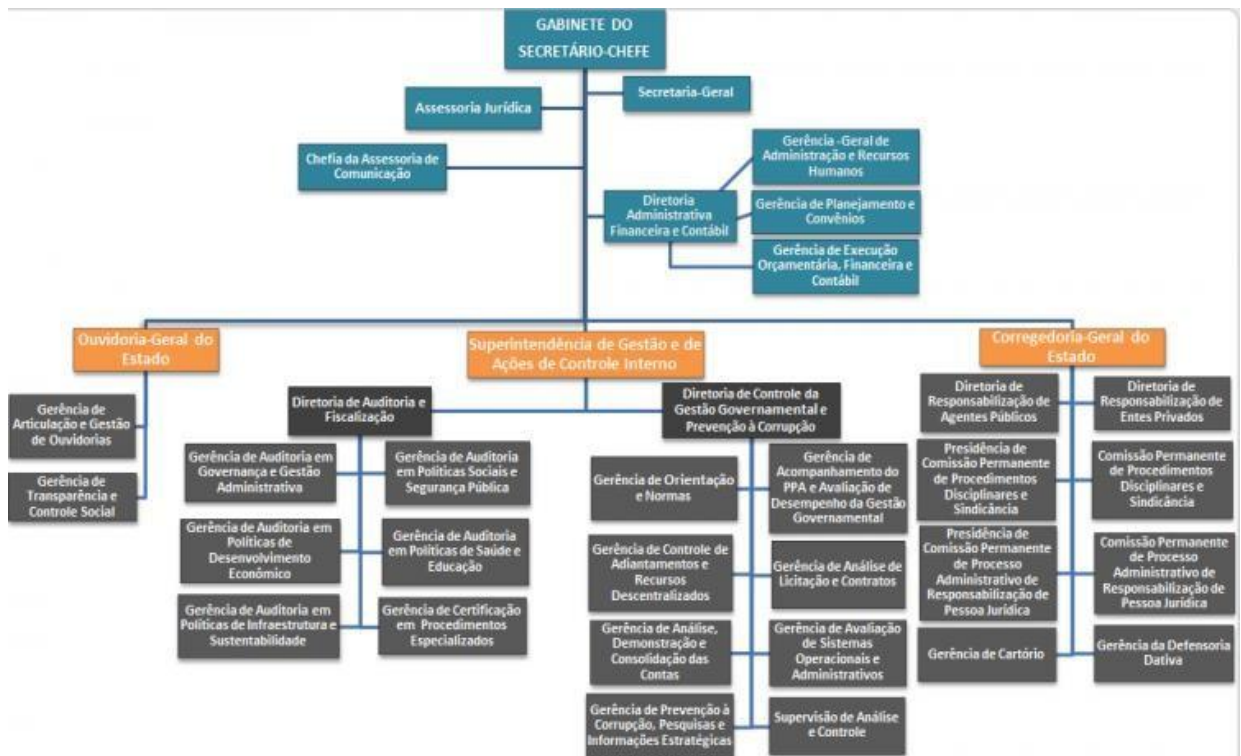
A Superintendência de Gestão e de Ações de Controle Interno, atua para estabelecer estratégias e diretrizes para o planejamento das ações do controle interno do Poder Executivo Estadual; analisa e submete à aprovação do Secretário-Chefe o Plano Anual de Auditorias, Inspeções, Fiscalizações e Avaliação de Resultados; sugere ao Secretário-Chefe as providências necessárias à apuração de responsabilidades, identificadas em procedimentos de fiscalização; propõe orientações sobre a padronização de procedimentos e a aplicação de normas legais e regulamentares relativas à execução orçamentária, financeira, operacional e patrimonial no âmbito do Poder Executivo Estadual; identifica, propõe, manifesta-se e submete ao Secretário-Chefe propostas de racionalização e aperfeiçoamento de atos normativos no âmbito das ações de controle interno do Poder Executivo Estadual; analisa e manifesta acerca dos relatórios de auditoria, de inspeção, de fiscalização, de avaliação de resultados e outros relatórios elaborados pelas unidades administrativas sob sua subordinação; aprova os relatórios de auditoria sobre as contas dos ordenadores de despesas e o submete ao crivo do Secretário-Chefe; aprova o relatório de gestão das contas consolidadas do Governador, e o submete ao crivo do Secretário-Chefe; propõe diretrizes para a efetiva implementação das atividades de controle interno, inclusive quanto à metodologia de aplicação das técnicas de controle (Controladoria-Geral do Estado do Tocantins, 2024).

A Corregedoria-Geral do Estado (COGE) atua para conduzir correições e inspeções funcionais; propõe normas que regulamentem a correição administrativa e o regime disciplinar dos servidores civis do Poder Executivo Estadual; promove investigação *in loco*, de ofício ou mediante requerimento de órgão, entidade ou servidor interessado, visando ao esclarecimento de denúncias ou alegações formuladas no curso do processo; desenvolve, no âmbito de suas competências, as atividades relacionadas à prevenção das infrações administrativas disciplinares (Controladoria-Geral do Estado do Tocantins (2024)).

A Ouvidoria–Geral do Estado atua para gerir os trabalhos e sistemas informatizados referentes ao Sistema de Gestão de Ouvidoria (SGO), portal da Transparência e Acesso à Informação no âmbito da Controladoria-Geral do Estado; promove a divulgação de suas ações, visando à melhor consecução dos objetivos institucionais; orienta a atuação das demais unidades de ouvidoria instaladas nos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual; propõe a expedição de atos normativos e de orientações, visando à adoção de medidas para a correção e prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público; produz estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo Estadual; promove a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos; executa e gere projetos e programas junto à sociedade civil organizada, visando à participação popular no acompanhamento e na fiscalização da prestação dos serviços públicos; certifica as unidades de ouvidoria do Poder Executivo Estadual que se destacam no atendimento aos usuários; propõe ações que resultem em melhoria dos serviços prestados ao público pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual; realiza eventos, seminários e fóruns com vista ao fomento da transparência e controle social; realiza a mediação administrativa, junto às unidades administrativas do órgão ou entidade com vistas a correta, objetiva e ágil instrução das demandas apresentadas pelos cidadãos, bem como a sua conclusão dentro do prazo estabelecido, para resposta ao demandante; organiza, interpreta, consolida e guarda as informações oriundas das demandas recebidas de seus usuários e produzir relatórios com dados gerenciais, indicadores, estatísticas e análises técnicas sobre o desempenho do órgão ou entidade; informa, sensibiliza e orienta o cidadão para a participação e o controle social das atividades e serviços oferecidos pela Administração Pública Estadual; promove a capacitação dos ouvidores/interlocutores sobre temas relacionados à ouvidoria, transparência e controle social; contribui com os órgãos/entidades na elaboração da Carta de Serviços ao Usuário, conforme legislação estadual, assim como para avaliação de sua qualidade e da satisfação dos usuários; coordena a elaboração e a implementação de programas e projetos voltados para o fortalecimento da gestão pública e do controle social; promove o aumento e a difusão dos conhecimentos em matéria de controle social e contribuir para a correta formulação e execução de políticas públicas; propõe a adoção de medidas e providências de correção ou aperfeiçoamento aos órgãos/entidades, a partir das demandas recebidas pela ouvidoria; promove intercâmbio contínuo com outras instituições de informações estratégicas para controle social; promove articulação e parcerias com outros organismos públicos e privados (Controladoria–Geral do Estado do Tocantins, 2024).

Em meio às finalidades da CGE, que estão igualmente à CGU, no caso, da detecção e o combate à corrupção na gestão de recursos públicos, tem estrutura definida na sua unidade maior, que é a figura do secretário-chefe, órgãos de assistência direta e imediata ao próprio secretário de estado da pasta, possui apenas órgãos específicos singulares, sem unidades descentralizadas, nos moldes do organograma a seguir.

Figura 3 – Organograma da Controladoria-Geral do Estado



Fonte: Tocantins (2024).

Segundo Dutra (2006), define-se política pública os princípios e diretrizes básicas que orientam a tomada de decisão e o comportamento de pessoas e organizações. Já a prática é entendida como os diversos procedimentos, métodos e tecnologias utilizados para implementar tais decisões e direcionar ações organizacionais em relação ao ambiente.

Essa distinção é fundamental no contexto deste estudo que investiga a percepção das políticas e práticas de controle interno no governo do estado do Tocantins e sua capacidade de estimular a inovação no setor público. As políticas de controle interno estabelecem diretrizes e princípios que orientam as ações dos gestores e servidores públicos, enquanto as práticas correspondem às ações concretas, procedimentos e ferramentas empregadas para assegurar o cumprimento dessas diretrizes.

Compreender como essas políticas e práticas são percebidas pode revelar *insights* sobre sua eficácia e identificar oportunidades para promover a inovação no setor público. Por exemplo, políticas bem-definidas podem incentivar a adoção de novas tecnologias e métodos de trabalho, enquanto práticas flexíveis podem permitir adaptações que favoreçam a inovação. Ao analisar a relação entre políticas e práticas de controle interno e a inovação, é importante considerar como os princípios orientadores (políticas) são traduzidos em ações concretas (práticas) e como essa dinâmica pode influenciar a capacidade do governo do Tocantins de inovar em suas operações e serviços.

2.2.1 Da carreira do quadro de profissionais de controle Interno

A carreira do quadro de profissionais de controle interno possibilita a reestruturação da administração pública, preparando-a para a assunção de compromisso, cada vez mais forte com governança e controle dos gastos públicos. E ainda com a consolidação e expansão do processo de desenvolvimento funcional, profissional, do crescimento econômico e a ampliação dos direitos sociais dos servidores.

Para o alcance dessa finalidade, é necessária qualificação da gestão pública que garanta a aplicação eficiente e socialmente justa dos recursos públicos, o aumento da capacidade de gestão, planejamento, formulação e de execução das políticas públicas. Como também a formação e manutenção de um corpo de servidores altamente gabaritado e comprometido com o interesse público, cuja atuação imprima maior transparência e efetividade na implementação das políticas públicas que possa repercutir positivamente na melhoria da qualidade dos serviços públicos oferecidos à sociedade. Nesse sentido, o quadro de profissionais da carreira específica de controle interno, compostas pelos cargos de Analista de Controle Interno e Técnico de Controle Interno, representa um passo fundamental para o aperfeiçoamento da gestão pública.

Já os cargos de Analista de Controle Interno e Técnico de Controle Interno caracterizam-se pelo exercício de atividades de amplo espectro de atribuições, incluindo os referentes ao controle e auditoria, prevenção e combate à corrupção, defesa do patrimônio público, corregedoria, ouvidoria e à promoção da transparência, da eficiência, da ética e da moralidade na Administração Pública. A necessidade nos quadros de pessoal dos Poderes Executivo decorre do disposto nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal, que consagra a indispensabilidade do controle interno no âmbito da administração pública.

Nesse contexto, observa-se que o controle interno tem papel fundamental para atingir os objetivos da gestão pública com menor custo e da melhor forma, uma vez que oferece maior

confiabilidade aos números registrados e divulgados nas demonstrações contábeis dos órgãos e entidades do Poder Público. Tanto que a Emenda Constitucional nº 19/1998 inseriu no ordenamento jurídico a proposta de vinculação do uso de recursos públicos à observância de critérios mensuráveis de eficiência e eficácia, ampliando também para a área governamental os conceitos de *accountability*, por meio da obrigatoriedade da prestação de contas e de governança, já amplamente utilizados pelas empresas privadas.

Cabe destacar que a carreira de controle interno está presente na Administração Pública Federal há mais de 30 anos e vem sendo criada em diversas unidades da federação como Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo.

2.2.2 A administração pública e o controle interno

2.2.2.1 Administração pública

A administração pública pode ser explicada como o processo de gestão que visa a melhoria dos serviços prestados pelo Estado à população. Trata-se de um composto de órgãos, serviços e agentes estatais que objetiva atender as demandas sociais como segurança, saúde e bem-estar da população (Silva, 2013).

Na doutrina, a administração pública possui vários conceitos. Carvalho Filho (2017) afirma que o termo “administração pública” expressa mais de um significado. Para Di Pietro (2015) esses significados são geralmente subjetivos, formais ou orgânicos, assim como objetivos, materiais ou funcionais. Meirelles (2010) conceitua a administração pública em termos de forma, substância e funcionamentos. Em sentido subjetivo, a partir das lições de Di Pietro (2016) e Carvalho Filho (2017), ou convencionalmente, segundo Meirelles (2010), ou ainda organicamente, conforme Mello (2016), a administração pública é entendida como agentes, agências, instituições (entidades), fundações e fundos. Em sentido objetivo ou material corresponde à própria atividade administrativa a satisfação dos interesses coletivos.

Os órgãos de administração indireta incluem instituições autocráticas, empresas públicas, sociedades de economia mistas e fundações que são instituídas por lei. A criação de autarquias e instituições como empresas públicas, sociedades de economia mistas e fundações exige leis específicas, com leis complementares que definem as suas áreas de atuação. De acordo com Castro (2008, p. 17) a “administração pública é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos, organizados e necessários para executar as decisões políticas”.

Meirelles (2010, p.91) também distingue o aspecto operacional da administração pública,

definindo-o como “a execução sistemática, legal e técnica de longo prazo dos próprios serviços do Estado ou dos compromissos do Estado em benefício da sociedade”.

Outros conceitos propostos por Di Pietro (2014) definem os aspectos subjetivos e os objetivos da administração pública em sentidos amplos e restritos. O autor considera que, em sentido subjetivo amplo, a administração compreende órgãos governamentais responsáveis pelo planejamento, direção e comando das ações e órgãos administrativos que executam planos; em sentido objetivo amplo tem funções políticas e administrativas.

Seguindo o pensamento da autora, a administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014), em sentido subjetivo limitado, inclui apenas agências administrativas; e em um objeto restrito, apenas funções administrativas. É importante lembrar que, segundo Meirelles (2010) e Carvalho Filho (2017), o termo “administração pública” é grafado em maiúsculas no sentido subjetivo e em minúsculas no sentido objetivo. Carvalho Filho (2017) argumenta que as funções executivas estão subentendidas na autorização constitucional e legal. Aguiar *et al.* (2011) realçam os padrões protocolares adotados pela administração pública brasileira. Seu retrato para Fernandes (2016) ocorreu na Constituição Federal de 1988. Meirelles (2010) e Di Pietro (2015) derivaram do documento constitucional e abonaram que as funções executivas são delegadas a todos os poderes, sejam federais, estaduais, distritais ou municipais, acrescenta Fernandes (2016).

Meirelles (2010) e Mello (2016) advertem que o poder do Estado é uno. Porém, nas palavras de Mello (2016, p. 109), sua divisão em Legislativo, Executivo e Judiciário visa “evitar a concentração de poder a fim de proteger as liberdades das pessoas dos abusos e da tirania dos governantes”. Cada poder amplo e instituição independente têm suas próprias jurisdições ou funções efetivas. Porém, como distingue Siraque (2009), para garantir a autonomia funcional, esses poderes desempenham ao mesmo tempo funções executivas que, segundo Di Pietro (2015), são prioritariamente de responsabilidade dos poderes executivos. E, segundo Salomão (2016), são responsáveis pela política de conformidade para a prática de atos administrativos com o respaldo da lei.

Excetuadas as competências aplicáveis no art. 2º da CF/88, Justen Filho (2016) também se refere ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas como instituições equipadas a 'poderes', uma vez que possuem funções privativas próprias e também uma estrutura organizacional autônoma. Soma-se a isso a Defensoria Pública que, recentemente, ganhou a prerrogativa de instituição autônoma. "O direito administrativo pode ser conceituado como o ramo do direito público que regula a atividade administrativa do Estado" (Di Pietro, 2016, p. 116).

Nesse sentido, Alves e Moraes Júnior (2016) argumentam que o conceito de controle na

administração pública confirma o incentivo à burocratização da gestão pública no sentido de direcionar seus comportamentos para a avaliação dos resultados esperados e especialmente das questões jurídicas existentes. A Administração Pública compreende, além disso, as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob o domínio do Poder Público e as fundações constituídas ou sustentadas pelo mesmo poder público. Segundo Carvalho Filho (2017), o artigo 37 da CF/1988 refere-se à administração direta e indireta. A primeira é associada à gestão centralizada pelas autoridades; e a segunda, descentralizada, é composta por pessoas jurídicas vinculadas à gestão direta. Já a administração pública é composta por um conjugado de órgãos, entidades, fundos e fundações que formam o poder do Estado, abarcando instituições autônomas: Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas. Pode-se dizer que a administração pública se dedica à gestão da coisa pública, acompanhando de perto o interesse do público, desde que as ações beneficiem a sociedade.

Dessa compreensão, é possível ser considerado o fundamento do sistema de direito administrativo, ou seja, a dependência da ação administrativa ao interesse público, partindo do pressuposto de que o agente público tem o caráter de normas indisponíveis que o capacitam. E, devido a esse modo, se envolver interesses coletivos pode até suprir interesses individuais. Destarte, a base do sistema jurídico administrativo assenta em dois princípios: a primazia do interesse público sobre o interesse privado, e a indisponibilidade do interesse público (Carvalho, 2017).

No Brasil, o sistema de direito administrativo baseia-se no princípio de que os interesses públicos têm precedência sobre os interesses privados, o que significa que o Estado é responsável por garantir que o interesse público seja priorizado. Para Bittencourt (2011), o governo teria faculdades especiais que admitiriam que os interesses da comunidade se dominassem aos indivíduos. Desse modo, determinados direitos são atribuídos ao Estado que os promovem como preocupação primordial do indivíduo. Mas em prol do interesse comum, os possuidores originais dos direitos constitucionais, o principal desígnio público do patrão. Carvalho (2014, p. 102) define o direito administrativo como “[...] conjunto harmônico de princípios e normas que regulam a atividade administrativa do Estado e das pessoas jurídicas que exercem funções públicas”.

Um modelo de eficácia do princípio da primazia do interesse público é a expropriação em cujos direitos de propriedade de um indivíduo são sacrificados em detrimento de um bem maior – o da comunidade (Carvalho, 2017). O segundo princípio do regime jurídico administrativo é o da indisponibilidade do interesse público, que limita a busca de vantagens indevidas pelos agentes públicos (Mello, 2014). Corporizam, portanto, uma obrigação de poder de atuação dos

agentes públicos, obrigando-os a agir sempre com base no interesse público primário do povo e não apenas nos interesses privados (Carvalho, 2018).

Na gestão pública, os interesses do agente público não estão à sua disposição gratuitamente, pois deve cumpri-los de acordo com a finalidade pública a que se relacionam. A atuação do agente público restringe-se à consequência do fim público e deve ser orientada pelo interesse do grupo social como um todo. Qualquer desvio dessa conduta é considerado um desvio específico e não é amparado pela esfera do direito.

Respeitáveis princípios básicos do regime jurídico administrativo originam outros posteriores, alguns dos quais estão expressos no texto constitucional, no artigo 37, caput da CF (1988), a saber, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (CF, 1988). E distintos que estão implícitos, segundo Carvalho (2017): autoproteção, continuidade, razoabilidade, proporcionalidade, igualdade, especificamente e segurança jurídica. Assim, a máquina estatal abrange funções administrativas adicionais, como a condução de processos licitatórios e posterior celebração de contratos de projetos, serviços, aquisições e alienações, conforme estipulado na CF/1988, artigo 37, inciso XXI. A competência do artigo 37, inciso XXI, pertence às normas legais, especificamente à Lei de Licitações e Contratos, CF de 1988, pela União. Essa é de competência exclusiva da União, conforme dispõe a CF/1988, artigo 22.

A rigor, os organismos independentes como o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública igualmente são contemplados pela regra licitatória. Bem como todos os entes controlados direto ou indiretamente por algum dos entes federativos. Além disso, as associações públicas e as pessoas jurídicas de direito privado incluídas no âmbito de consórcios públicos por fazerem parte da administração indireta. Contudo, as empresas públicas e de economia mistas que exploram atividades econômicas podem estabelecer regime próprio de licitações para competir com empresas privadas, conforme permite a CF/1988.

Uma regra essencial para que a administração pública cumpra a decorrência do processo licitatório é a formalização do contrato. O governo procede a licitação, como resultado, deve formalizar o contrato com o vitorioso do processo licitatório. Para monitorar de maneira eficaz a utilização regular das instituições, a administração tem apostado progressivamente em ferramentas de tecnologia da informação, devido ao elevado volume de operações relacionadas com licitações e contratos.

Conforme Diniz *et al.* (2005), a utilização estratégica das tecnologias de informação e comunicação como facilitador de um novo padrão de administração evoluiu para o que atualmente é chamado de administração digital. Além disso, Diniz *et al.* (2005) apontam que matérias relacionadas à atualização da gestão pública, incluindo os mecanismos de fiscalização

e transparência, foram vinculadas à criação de programas de governo eletrônico e representa uma das principais formas de modernização do governo.

Entre os princípios que norteiam o procedimento licitatório, constata-se os explicitados na CF/1988 que foram atualizados pela Lei Federal nº 14.133/2021, orientadores da administração pública: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

Segundo Houara (2016), o governo eletrônico é uma ferramenta de Estado. Como afirma o autor, essa ferramenta abrange um conjunto de diretrizes do governo eletrônico brasileiro e envolve processos nos quais se ensina a relação da administração estatal consigo mesma em termos de melhoria da gestão.

Na doutrina que regula a atividade administrativa, que envolve também o controle interno, os mecanismos de controle interno baseiam-se em precedentes encontrados nas constituições federal e estaduais, nas leis estaduais que organizam as atividades de controle interno e na Lei de responsabilidade fiscal. Essas leis representam o ajuntamento de controlar as atividades realizadas diariamente na administração pública e têm com o objetivo garantir a eficiência operacional e a aderência às normas legais e regulamentares.

Devido à enorme complexidade das atividades que influenciam seu campo de atuação, os órgãos de controle interno estaduais encaram grandes desafios na prestação de serviços à sociedade. De acordo com Fernandes *et al.* (2017), essa complexidade aumenta a concisão de controle para atingir as metas das instituições.

O controle é uma das cinco funções universais da Administração, que são: Prever, Organizar, Comandar, Coordenar e Controlar. É instrumento essencial para atingir os objetivos propostos no planejamento estratégico, pois é ele quem dá o feedback para as ações corretivas (Fernandes *et al.*, 2017, p. 648).

Os princípios da legalidade e o próprio controle são fundamentos essenciais do Estado de Direito. Estabelecem que todas as ações do Estado devem estar subordinadas à lei, garantindo que o poder público atue dentro dos limites legais e respeite os direitos dos cidadãos. Conforme Gomes (2008), o princípio da legalidade cumpriu importante papel desde os primeiros momentos.

Em sua origem iluminista, o princípio da legalidade representou o rompimento com as políticas penais arbitrárias próprias da sociedade medieval, assim como o claro reconhecimento de que a atividade punitiva do Estado precisa sofrer limitações, posto

incidir sobre um dos mais importantes valores do ser humano, qual seja, a liberdade (Gomes, 2008, p.132).

O primeiro coloca os alcances da administração pública e, no pensamento de Carvalho Filho (2017), denota que todas as atividades concretizadas pelos delegados de administração nessa qualidade carecem de autorização legal. Para Di Pietro (2015), desse princípio brota o controle ou tutela administrativa que inclui controle político, controle institucional, controle administrativo e controle financeiro, de acordo com Carvalho Filho (2017).

2.2.2.2 A contabilidade pública

Preliminarmente, é importante notar que a principal finalidade da contabilidade é a promoção de meios informativos e de controle com o propósito de coletar a universalidade dos dados da empresa ou instituição que tenham, ou devam ter, impacto que pode causar variações em sua posição patrimonial. Dessa maneira, a contabilidade é o instrumento de medição e avaliação do patrimônio e dos resultados obtidos pela gestão da administração da entidade. Nesse sentido, Kohama (2008) conceitua contabilidade como

[...] uma técnica capaz de produzir, com oportunidade e fidedignidade, relatórios que sirvam à administração no processo de tomada de decisões e de controle de seus atos, demonstrando, por fim, os efeitos produzidos por esses atos de gestão no patrimônio da entidade (Kohama, 2008, p. 25).

Assim, uma das divisões da Ciência Contábil é a Contabilidade Pública, que possui características especiais e deve ser observada e controlada. É conceituada pela Divisão de Inspeção da Contabilidade (Kohama, 2008, p.25) como “o ramo da contabilidade que estuda, orienta, controla e demonstra a organização e execução da Fazenda Pública; o patrimônio público e suas variações”. Nessa toada, destaca-se o disposto no art. 83, da Lei nº 4.320/64: “a contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados”.

As Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBCASP) delimitam como seu objeto o patrimônio público e caracterizam como uma função social evidenciar informações de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público como forma de apoio à tomada de decisões, à prestação de contas da gestão e à instrumentalização do controle social. Tais normas foram criadas para a consolidação da contabilidade pública brasileira. Especificamente, a NBC T 16.8 trata do controle interno

aplicável às entidades públicas que objetiva garantir razoável grau de eficiência e eficácia do sistema de informação contábil. Segundo a norma, o controle interno sob o enfoque contábil compreende os recursos, métodos, procedimentos e processos adotados pela entidade do setor público, com a finalidade de

- (a) Salvar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais;
- (b) Dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente;
- (c) Propiciar a obtenção de informação oportuna e adequada;
- (d) Estimular adesão às normas e às diretrizes fixadas;
- (e) Contribuir para a promoção da eficiência operacional da entidade;
- (f) Auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações.

A edição da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, foi um importante marco na construção de uma administração financeira e contábil mais sólida. Essa lei estabelecia regras fundamentais para propiciar o equilíbrio das finanças públicas no país ao utilizar o orçamento público como o mais essencial instrumento para atingir tal objetivo.

No ano de 1986, foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), vinculada ao Ministério da Fazenda, pelo Decreto nº 95.452/86 cuja principal atribuição era administrar os sistemas de programação financeira, de execução orçamentária e de contabilidade pública.

Já no ano de 2000, foi publicada a Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que estabelece limites de dívida consolidada, garantias, operações de crédito, restos a pagar e despesas de pessoal com o intuito de propiciar o equilíbrio das finanças públicas e instituir instrumentos de transparência da gestão fiscal.

Ressalta-se que o objetivo das NBCASP e dos Manuais de Contabilidade aplicados ao Setor Público, segundo Silva (2014, p. 65), consiste na construção, na área pública, de um conjunto de normas em bases científicas. Esta diferencia da Ciência Contábil da legislação vigente com vistas à sua apresentação aos profissionais de contabilidade atuantes no setor público e aos diversos extratos de usuários, indicando maior transparência, aumento da comparabilidade, informações com mais qualidade e mundo plano como principais vantagens. Nesse sentido, com a finalidade de concretizar esse conjunto normativo estabelecido pelos diversos órgãos acerca da contabilidade pública, de rigor, foi implementado controle quanto às atividades desempenhadas por cada órgão público. Assim, Piscitelli (2006, p. 01) ensina que a aplicação de recursos públicos provenientes do Tesouro ocorre dentro de uma programação específica que está sujeita a controles formais e obrigatórios dos sistemas de controle interno e externo. Consequentemente, sua contabilização deve seguir um modelo que assegure padronização adequada. Com isso, além

de um Plano de Contas Único, os demonstrativos contábeis também são obrigatórios e padronizados quando tratados no âmbito de cada esfera da administração.

Com relação à consolidação das contas do Setor Público, a Lei Complementar nº 101/2000 estabeleceu diretrizes para sua elaboração, bem como definiu prazos para serem encaminhadas. Foi determinado, inclusive, que haja ampla divulgação e acesso ao público, tema que será tratado em outro momento deste trabalho. Inicialmente, é preciso entender que o Brasil incorporou na legislação contábil o princípio da competência. A Resolução nº 530, de 23 de outubro de 1981, do Conselho Federal de Contabilidade, elenca os princípios fundamentais da contabilidade para elaboração das demonstrações contábeis. E, posteriormente, expediu a Resolução nº 750, de 29 de dezembro de 1993, e em seu art. 9º dispõe que

O Princípio da Competência determina que os efeitos das transações e outros eventos sejam reconhecidos nos períodos a que se referem, independentemente do recebimento ou pagamento. Parágrafo único. O Princípio da Competência pressupõe a simultaneidade da confrontação de receitas e de despesas correlatas.

Por conseguinte, Kohama (2008, p. 30) define regime contábil como um sistema de escrituração contábil. Assim, pressupõe-se que os regimes contábeis de escrituração tenham sido considerados úteis pelo consenso profissional, de tal sorte que o seu uso seja constante e até obrigatório.

2.2.2.3 Transparência pública

A transparência não consiste apenas em fornecer dados, como também torná-los visíveis e compreensíveis para os cidadãos extraírem informações deles. Também envolve a facilidade com que os dados são encontrados (visibilidade) e, especialmente, a informação que o cidadão consegue extrair deles (inferabilidade) (Michener; Bersch, 2013).

Segundo Sá e Malin (2013), a implementação de dispositivos que permitem acesso rápido e fácil à informação pública foi discutida como uma forma de controle social influenciada por organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). Tais organizações acreditam que o acesso à informação é um direito fundamental em uma sociedade desenvolvida. A transparência no poder público é um princípio constitucional que se originou do debate sobre a melhoria da gestão pública. O princípio da transparência deriva dos dispositivos iniciais da CF/88 que contém poucas menções explícitas ao termo publicidade.

No pensamento de Ceneviva e Farah (2012), a utilização de ferramentas de monitoração, tais como avaliações de impacto de políticas públicas, é crucial para avaliar o desempenho de

políticas e programas bem como estabelecer parâmetros de responsabilização para os governantes. Não é apenas um instrumento de gestão; é um meio de avaliar a eficácia das políticas de governo.

No Brasil, há normas que auxiliam no estabelecimento de diretrizes para o processo de transparência. Dentre elas, destacam-se a Lei de Acesso à Informação (LAI), e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). A LGPD, no Brasil, foi promulgada em agosto de 2020 e entrou em vigor em agosto de 2021. A legislação estabelece regras para a coleta, armazenamento, processamento e compartilhamento de dados pessoais e inclui dados coletados e tratados por sistemas de inteligência artificial. Seu objetivo é respeitar a privacidade e os direitos dos indivíduos ao incluir a obrigação de informar os cidadãos o processamento de seus dados, obter o consentimento, se necessário, e garantir segurança e confidencialidade dos dados processados.

Angelico (2012) enfatiza que o acesso a informações públicas, disciplinado no Brasil pela LAI, pode reduzir a assimetria informacional entre governantes e governados de forma a criar condições para um diálogo mais igualitário em torno das políticas públicas e das atividades reguladas pelo Estado. De modo geral, a LGPD institui a estrutura de proteção de dados no Brasil e subsidia a garantir que ela seja concluída de forma responsável no contexto de suas propostas, além de garantir que seja feito na conjuntura ao que se propõe. Não obstante, a Lei n.º 12.527/2011, que dispõe do acesso à informação, garante aos cidadãos o direito de solicitar informações aos órgãos públicos e promove transparência na administração pública ao permitir que os cidadãos monitorem as ações governamentais.

De outra forma, o que acontece na prática é que órgãos públicos utilizam a LGPD para negar acesso à informação. Além disso, a lei estabelece prazos e procedimentos para acesso à informação a fim de fortalecer a responsabilização e a participação cidadã. Entretanto, segundo Félix e Aquino Neto (2023) e Transparência Brasil (2021), essa lei pode ser utilizada para exigir transparência do sistema, pois permite o acesso a dados e informações utilizadas na tomada de decisões por órgãos públicos ou entidades privadas que atuam em nome do Estado. Com efeito, tal lei floresce da Constituição Federal de 1988 (CF/88) que reconhece o acesso à informação como um direito fundamental, pois corrobora quando lista dos Direitos e Garantias Fundamentais –, inciso XXXIII, do art. 5º, que estabelece:

[...] todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado [...] (negrito nosso).

A forma contemporânea como a sociedade e os órgãos de controle passaram a exigir transparência levou os parlamentares a introduzirem mecanismos de controle do sigilo dos dados, tanto de pessoas físicas quanto de informações da gestão governamental. Tal ação pode ser entendida por eles como o aprimoramento da atual regulação de acesso à informação. Quando o termo “acesso” é mencionado, significa que serão consideradas a liberação como também a restrição de acesso à informação. A referência ao acesso regulatório implica a recomendação de transparência relacionada à divulgação de informações e transparência aplicada à confidencialidade com o objetivo de reduzir *déficits* de prestação de contas (controle) e buscar uma governança mais democrática e de acordo com as normas, porque

[...] transparência é ferramenta de *accountability* e tem sido potencializada pelo gradativo uso das novas tecnologias de informação disponíveis nas sociedades democráticas. [...] A governança democrática é o processo de administração do Estado balizado no exercício da autoridade democrática por parte da sociedade, tendo em vista processos inclusivos de comunicação dos interesses e perspectivas e a construção de políticas públicas avaliadas à luz desses interesses [...] (Mendonça, Pereira, Filgueiras, 2016, p.101).

Ainda na esteira do acesso à informação, no âmbito do Poder Executivo Federal, a LAI é regulamentada por meio de Decreto 7.724/2012 (Brasil, 2012). De modo complementar, o Decreto 7.845/2012 (Brasil, 2012), regulamenta procedimentos para o credenciamento de segurança, para o tratamento de informação classificada e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento.

No estado do Tocantins, a Lei nº 2.286, de 10 de fevereiro de 2010, dispõe acerca da divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, por meio da rede mundial de computadores – internet, e institui o Portal da Transparência do Estado do Tocantins. A gestão do Portal da Transparência do Estado foi delegada à Controladoria-Geral do Estado, incluindo a gestão do acesso à informação e a divulgação de dados e informações relativas à sua execução orçamentária e financeira, compreendendo, entre outras, matérias relativas a licitações, contratos e convênios.

O sistema de controle interno é muito relevante para atuação administrativa transparente e prevenção contra práticas clientelistas. Também responsabiliza os gestores perante a população e promove cidadania. Nessa vertente está a Ouvidoria que é crucial no controle interno quanto à experiência democrática do Brasil. Seu papel é garantir que a instituição permaneça aberta ao *feedback* do público e inclui reclamações, sugestões e elogios. A ouvidoria representa o reclamante dentro da instituição ao garantir que seus comentários sejam considerados e

respondidos adequadamente, levando ao aprimoramento institucional e ao aumento da legitimidade.

Atualmente, no Tocantins, há ouvidorias em praticamente todos os órgãos públicos, ainda que nem todas tenham idênticas características, pois algumas foram instituídas por lei própria e ostentam peculiaridades em termos de estruturação, investidura, mandato, garantias e obrigações.

Phillip (2010) menciona um paralelo que cabe na atividade de ouvidorias e nem todas possuem as mesmas características, mas todas realizam atividades de controle: “Basicamente, nas atividades do sistema de controle interno, ao passar entre o fiscal, a auditoria e o administrativo ações coordenadas para a gestão da corregedoria – logicamente, cada unidade administrativa pode ter atribuições e rótulos diferentes” (Phillip, 2010, p.81).

As atividades mais comumente desempenhadas pelas ouvidorias públicas, no âmbito do poder executivo estadual, como exemplo, são:

- Receber e apurar denúncias, feitas por cidadão, de irregularidades na administração;
- Responder e orientar os dirigentes dos órgãos e entidades quanto à prática de determinados procedimentos, no sentido de prevenir irregularidades;
- Verificar causas de reclamações, sua pertinência e identificar os meios para sanar os problemas no âmbito de sua competência;
- Receber e analisar críticas, elogios e sugestões, propor modificações nos procedimentos para melhoria da qualidade dos serviços públicos.

Segundo Menezes (2015), a ouvidoria é responsável por mediar as relações entre cidadãos e a administração pública de forma qualificada. Isso possibilita a identificação de janelas de oportunidade para melhoria da gestão pública. A ouvidoria é um mecanismo facilitador para a implementação da gestão estratégica em administração pública.

De outra forma, destacam-se os instrumentos de gestão aplicáveis na rotina e gestão da ouvidoria, tais como: o Sistema Informatizado de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (e-Ouv); a ferramenta digital 'Painel Resolveu?'; a Plataforma Fala.BR; utilização de ferramentas de gestão estratégica, como planejamento operacional, plano de trabalho, fluxo de atendimento e produção de relatórios gerenciais. De acordo com o Manual da Ouvidoria Pública da CGU (Brasil, 2019), as ouvidorias públicas devem ser estruturadas com base na governança, na legitimidade, na autonomia técnica e, idealmente, vinculadas ao nível estratégico da instituição.

Nesse contexto, de forma consensual e complementar, Cardoso (2010) entende o funcionamento das ouvidorias como um subsistema do macrossistema, em que a dimensão

operacional atua a partir de uma visão integrada ao processo organizacional das instituições, na medida em que suas ações entregam resultados nos níveis operacional, tático e estratégico e denota sua importância estratégica.

Outro avanço ocorreu com a criação da Rede Nacional de Ouvidorias, criada para simplificar as ações desenvolvidas pelas ouvidorias públicas e consolidar uma agenda nacional de ouvidoria pública e participação social. A rede visa alcançar, por meio de planejamentos e projetos estratégicos, da Plataforma Fala.BR, de eventos e ações de capacitação para agentes públicos e de normas aprovadas pela rede. O objetivo é garantir os direitos dos usuários aos serviços públicos e melhorar os serviços prestados à sociedade por meio do compartilhamento de experiências e boas práticas (Brasil, 2022).

Para fazer cumprir os direitos claramente garantidos, relativos ao acesso à informação, à qualidade dos serviços e ao controle adequado sobre esses direitos, primeiramente, a norma exige uma supervisão específica a fim de clarificar os procedimentos, os poderes de gestão e as responsabilidades.

Na esfera federal, a Controladoria-Geral da União é, por meio da plataforma Fala.BR, responsável por gerenciar e encaminhar denúncias, reclamações, sugestões, elogios, solicitações e pedidos de simplificação aos órgãos públicos federais. Fala.BR é a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Poder Executivo Federal. Por meio dela, é possível enviar solicitações de acesso a informações e manifestações de ouvidoria como: reclamações, elogios, reclamações, sugestões e solicitações a órgãos e entidades.

No estado do Tocantins, a Ouvidoria-Geral do Estado (OGE) é uma unidade administrativa da Controladoria-Geral do Estado e responsável pelos canais de manifestação de ouvidoria por meio da plataforma de ouvidoria federal [Fala.BR](#), conforme Figura 4.

Figura 4 – Canais da Ouvidoria-Geral do Estado

Manifeste-se pelos canais da Ouvidoria-Geral do Estado



FalaBR

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

WhatsApp 

(63) 99920-0403

As mensagens serão respondidas no horário de funcionamento da Ouvidoria.

Telefone 

(63) 3901-7623

O atendimento telefônico se dará conforme o horário de funcionamento da Ouvidoria.

E-mail 

atendimento.ouvidoria@cge.to.gov.br

ATENÇÃO: O horário de funcionamento é das 8h às 14h de segunda a sexta-feira.



TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO
CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO

Fonte: Controladoria-Geral do Estado do Tocantins. Ouvidoria-Geral do Estado (2024)

Principais temas relacionados ao controle interno e CGE-TO:

A Controladoria-Geral do Estado do Tocantins (CGE-TO) atua na promoção da boa gestão pública por meio do controle interno, auditoria, correição, ouvidoria e outras atividades. Os principais temas relacionados à atuação da CGE-TO no âmbito do controle interno são:

1. Sistema de Controle Interno (SCI):

- Implementação e aprimoramento: a CGE-TO orienta e acompanha os órgãos e entidades do Estado na implementação e no aprimoramento do SCI, de acordo com as normas e boas práticas.
- Avaliação do SCI: a CGE-TO realiza avaliações do SCI para verificar sua efetividade na mitigação de riscos e no alcance dos objetivos da organização.
- Monitoramento do SCI: a CGE-TO monitora o SCI para garantir sua eficiência e aprimoramento contínuo.

2. Auditoria interna:

- Planejamento e execução de auditorias: a CGE-TO realiza auditorias internas para avaliar a efetividade do SCI, a gestão dos riscos e a economicidade, eficiência e equidade da gestão pública.
- Emissão de relatórios de auditoria: a CGE-TO emite relatórios de auditoria com as constatações, conclusões e recomendações para aprimorar a gestão pública.
- Acompanhamento das ações corretivas: a CGE-TO acompanha a implementação das ações corretivas recomendadas nas auditorias.

3. Correição:

- Apuração de infrações: a CGE-TO apura infrações à legislação e às normas administrativas, aplicando medidas cabíveis.
- Prevenção de infrações: a CGE-TO atua na prevenção de infrações através da orientação e da capacitação dos servidores públicos.

4. Ouvidoria:

- Recepção e análise de denúncias: a CGE-TO recebe e analisa denúncias de irregularidades na gestão pública.
- Investigação de denúncias: a CGE-TO investiga as denúncias recebidas e adota medidas cabíveis.
- Orientação ao cidadão: a CGE-TO orienta o cidadão sobre seus direitos e como fazer denúncias.

5. Transparência:

- Divulgação de informações: a CGE-TO divulga informações de suas atividades e da gestão pública no Estado.
- Acesso à informação: a CGE-TO garante o acesso à informação pública, nos termos da Lei de Acesso à Informação.

Além desses temas, a CGE-TO também atua em outras áreas relacionadas ao controle interno, como:

- Gestão de riscos: a CGE-TO auxilia os órgãos e entidades na identificação, avaliação e mitigação de riscos.

- Governança corporativa: a CGE-TO promove a adoção de boas práticas de governança corporativa na administração pública.
- Capacitação: A CGE-TO capacita servidores públicos sobre temas relacionados ao controle interno.

Para mais informações sobre os temas relacionados ao controle interno e à CGE-TO, o cidadão pode consultar os seguintes canais:

- Site da CGE-TO: <https://www.to.gov.br/cge>
- Portal da Transparência do Estado do Tocantins: <http://www.transparencia.to.gov.br/>
- Lei de Controle Interno (Lei nº 8.443/1992): <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias>
- Resolução Normativa nº 2/2015 do Tribunal de Contas da União (TCU): <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/3140/2023/Segunda%20C%C3%A2mara>

No que se refere à regulamentação do processo de ouvidoria no estado do Tocantins, o Decreto nº 6.312 (Tocantins, 2021), instituiu o Sistema de Ouvidoria e os procedimentos para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário de serviços públicos da Administração Pública estadual, direta e indireta, de que trata a Lei Federal 13.460, de 26 de junho de 2017, que rege suas competências com detalhes no seu art. 6º, o qual aponta como atribuições:

I – promover e atuar diretamente na defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos, nos termos da Lei Federal 13.460, de 26 de junho de 2017;

II – receber, analisar e responder às manifestações a elas encaminhadas por usuários ou reencaminhadas por outras unidades setoriais, bem como por outras ouvidorias;

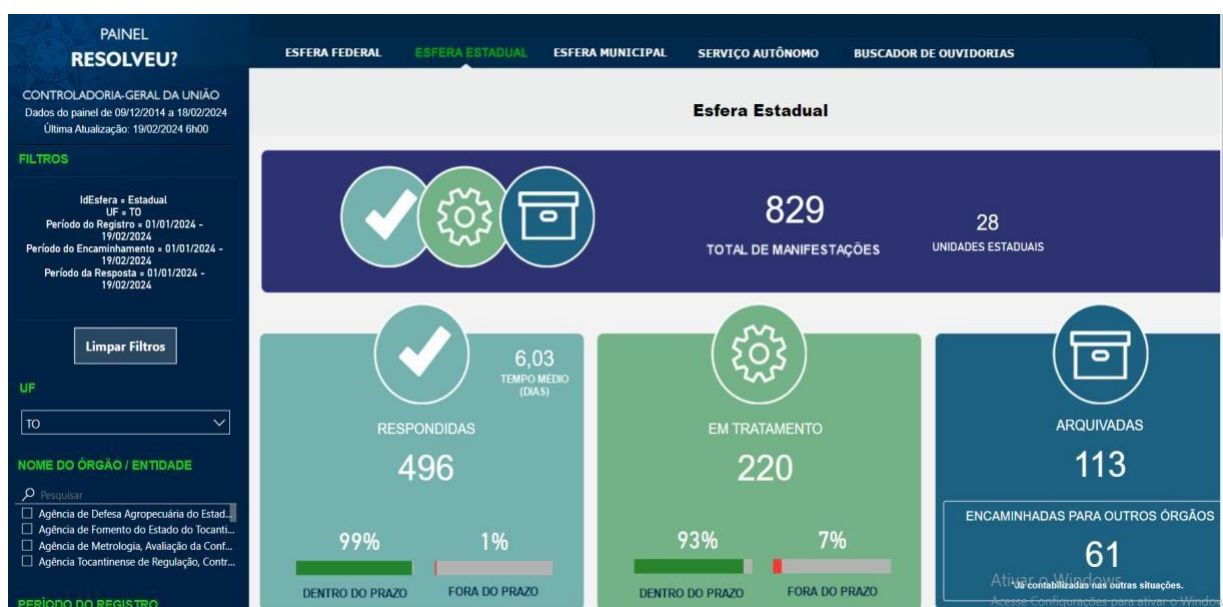
III – processar as informações obtidas por meio das manifestações recebidas e das pesquisas de satisfação realizadas com a finalidade de avaliar os serviços públicos prestados, em especial sobre o cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento da Carta de Serviços ao Usuário;

IV – exercer a articulação permanente com outras instâncias e mecanismos de controle e participação social;

V – produzir e analisar dados e informações sobre as atividades de ouvidoria realizadas, bem como propor e monitorar a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões na prestação de serviços públicos.

Em contrapartida, pela utilização da plataforma federal, objeto de adesão, a Controladoria – Geral da União (CGU), disponibiliza ferramenta digital moderna como o “Painel Resolveu?”. Este é um artefato que reúne informações de manifestações de ouvidoria como: denúncias, sugestões, solicitações, reclamações, elogios e pedidos de simplificação que a administração pública recebe diariamente pelo sistema de ouvidoria, conforme Figura 5.

Figura 5 – Interface da plataforma digital “Painel Resolveu?”



Fonte: [Central de Painéis \(cgu.gov.br\)](http://cgu.gov.br). Acesso em: 19 de fev. 2024.

2.2.2.4 Governança com controle

Como servidor da carreira pública estadual, preocupo-me com a efetividade das políticas públicas na forma macro, ou seja, de governo geral, pelas políticas setoriais por áreas como a educação, saúde, segurança, desenvolvimento econômico e social, entre outras.

O papel da governança e do controle, entre tantos benefícios, como apontado até aqui, é também garantir maior credibilidade aos processos de governo e de gestão, porque inibe a corrupção. Conforme Uhler (2006, p. 12) “quanto maior for a quantidade de informação disponível abertamente pelo governo e sobre o governo, menor será a possibilidade desse governo conseguir ocultar atos ilegais, corrupção e má administração”.

Uma ação que passou a ter importância na governança foi o monitoramento de projetos. A bússola do projeto e seus objetivos, assim como práticas de uso racional dos recursos de projetos, passou a ter mecanismos de controle da sua gestão. Para analisar a funcionalidade da

governança com controle, é necessário entender como são definidas as políticas públicas e sua inclusão nas normas constitucionais, sua formulação conforme as leis e sua aplicação nos órgãos de planejamento, governança e controle estatal.

Canotilho (2001) trata boa governança (*good governance*) como sinônimo de condução responsável dos assuntos do Estado que conjuga governabilidade, responsabilidade (*accountability*) e legitimação. De outra forma, a integração das políticas públicas com a governança, sem monitoramento e controle externo ou interno, mostra ineficiência do papel do Estado. No guia da política de governança pública, elaborado pela Presidência da República, em 2018, defende que:

Para construir uma boa governança, pelo menos dois elementos são cruciais. O primeiro é um conjunto de instituições que pode moldar a maneira pela qual as decisões são tomadas e fornecer alguma legitimidade para as ações implementadas pelo setor público. Além de fornecer legitimidade, nos melhores casos essas instituições também promovem a eficácia e ajudam a realizar as difíceis tarefas envolvidas na governança. [...] Todas as instituições do setor público são importantes para a boa governança, mas a burocracia pública pode ser especialmente importante. Assim, o segundo elemento crucial para a boa governança são as pessoas que trabalham no setor público. A burocracia não apenas realiza o trabalho de implementação de políticas públicas, como também fornece assessoria a líderes políticos e fornece uma memória institucionalizada das políticas e da administração. Apesar de muitas pessoas dentro e fora do governo denegrirem, [*sic*] a burocracia, ela é crucial para a boa governança (Brasil, 2018, p.13).

Já no ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (2019):

A boa governança pública orienta as decisões dos agentes públicos por um ethos constituído por três pilares: o estratégico, o ético e o legal. O primeiro implica no compromisso do agente com a resolução dos problemas públicos, com a geração de valor para as partes interessadas (stakeholders), alcançada por meio da excelência técnica e política. O segundo descreve o dever do agente com a tomada de decisão correta que observa os princípios éticos (deontológicos e teleológicos) que devem pautar sua conduta. O terceiro representa o dever do agente em dar cumprimento à lei, às decisões políticas fundamentais da comunidade, formalmente dispostas na constituição e nas demais normas da legislação (Enap, 2019, p. 14).

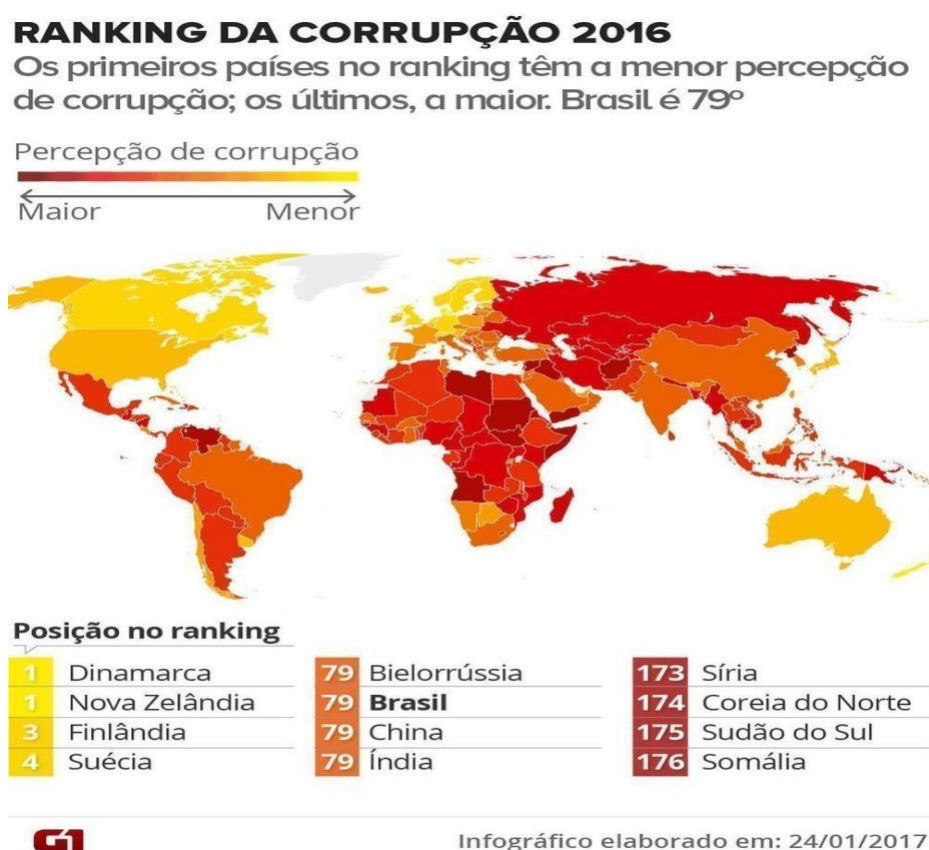
Como temas correlatos, a governança pública, a auditoria, o controle interno, a gestão administrativa, a transparência administrativa, as novas formas de controle da administração, a participação, o pluralismo e a regulamentação administrativa para melhor utilização das ferramentas governamentais são expressões e instrumentos de atuação do consensualismo na Administração. E são a maior concatenação e convergência entre medidas administrativas focadas em determinado fim, que é o bem da sociedade.

Na interpretação de normas sobre gestão pública, faz-se diagnóstico crítico do controle da Administração Pública no Brasil, destacando que o controle estaria sendo assaz voluntarioso, impulsionado e direcionado marcadamente por convicções pessoais, ou seja, de governantes.

Eles definem que controle seria excessivo, marcado por exageros e atuação exorbitante, causador do chamado “apagão das canetas” a incentivar uma gestão defensiva, em que os gestores se revelam premiados pelo temor, intimidados, impedidos de inovar.

Com vistas ao futuro, é possível dizer que o grande desafio, além da maior utilização dos dados abertos para melhorar a governança, é a insuficiente governança e a grave corrupção. Estas são identificadas como fatores que comprometem o desenvolvimento, demonstrado pelo relatório de 2018, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sobre o Brasil, e enfatiza a necessidade do aperfeiçoamento da governança e a redução da corrupção. Esse relatório demonstra que o Brasil estava em 79º lugar entre os 176 países listados na publicação do índice de corrupção da Transparência Internacional (TI, 2016).

Figura 6 – Ranking da corrupção em 2016



Fonte: G1. *Ranking da corrupção 2016*. [Infográfico]. São Paulo: G1, 24 jan. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/>. Último Acesso em: 5 abr. 2025.

Acrescenta-se ainda que, no ano de 2023, novamente foi produzido relatório com o Índice de Percepção da Corrupção, pela Transparência Internacional, e o Brasil está na 104ª

colocação entre os 180 países avaliados. Desempenho ruim ao demonstrar que o país vem falhando na reconstrução dos mecanismos de controle da corrupção.

Figura 7 - Ranking da corrupção em 2023



» ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO 2023

1	Dinamarca
2	Finlândia
3	Nova Zelândia
4	Noruega
5	Cingapura
104	Argélia
104	Brasil
104	Sérvia
104	Ucrânia
108	Bósnia e Herzegovina
176	Iêmen
177	Sudão do Sul
177	Síria
177	Venezuela
180	Somália

Fonte: Elaborado pelo autor com base na <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/> (2025)

Aprimorar a governança do poder público perpassa quatro eixos: usar de forma eficiente os recursos públicos; evitar desvios; evitar fraudes e corrupção; e trabalhar na prevenção, para entregar serviços de qualidade aos cidadãos. Por isso é relevante o assunto ora tratado e a contribuição deste trabalho no sentido de aumentar a qualidade da gestão pública ao reduzir riscos de insucesso e desvios a partir do fortalecimento da Controladoria-Geral do Estado no apoio às

atividades finalísticas alinhadas à governança. A respeito do assunto, o TCU elaborou um guia para o gestor público com a finalidade de indicar práticas que devem ser adotadas para alcançar uma boa governança. Esse referencial apresenta a seguinte definição para governança no setor público:

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Brasil, 2014).

Na mesma linha, o TCU enfatiza que a auditoria interna é fator crítico de sucesso na mudança do cenário de gestão de riscos, controles internos e governança no que tange ao combate a fraudes e corrupção:

A importância que uma organização atribui às atividades de auditoria interna é uma indicação do compromisso da alta administração com uma política e um plano de combate à fraude, com uma gestão de riscos, com a ética, com a integridade e com controles internos de fraude e corrupção eficientes e eficazes (Brasil, 2017).

Ao abordar sobre a importância da auditoria interna, a Controladoria-Geral da União publicou a Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017, que definiu a Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal e eficácia dos processos de governança, a saber:

A auditoria interna governamental como uma atividade, independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos (Brasil, 2017, p. 4).

As boas práticas de governança conduzem mudança na cultura de gestão, tanto no setor público quanto no privado. Não pode ser imposta de cima para baixo; deve buscar engajamento e aceitação de gestores e empresários. A corrupção existe no setor público, porque é alimentada pelo setor privado. Por exemplo, denunciar todos os funcionários que solicitam benefícios de forma ilegal reduziria enormemente os casos de corrupção e apropriação indevida de recursos públicos.

Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo geral apresentar medidas que possam contribuir para a melhoria da governança pública no poder executivo do estado do Tocantins a partir do fortalecimento da Controladoria-Geral do Estado, alinhadas com as boas práticas de governança recomendadas pelo Tribunal de Contas da União e Tribunal de Contas do Estado. Assim, órgãos e entidades devem controlar sobre suas ações e promover controles

internos de gestão alinhados à governança para atuar no interesse público. Na administração pública, quando se faz referência à função de controle, busca-se evidenciar a capacidade de monitoramento dos administradores a fim de evitar o uso indevido de recursos públicos ou condutas proibidas. Uma autoridade deve supervisionar a conduta funcional de outra.

Para Meirelles (2016), controle é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro. Na mesma linha, Marinela (2015, p. 999) entende que o controle da administração é uma consequência mesmo do conceito criado pelo Direito Romano da “república”. No latim, *res publica* sugere que o Estado é “coisa de todos”. Desse modo, são necessárias vigilância, orientação e correção.

Na lição de Matias-Pereira (2010), o controle é essencial para a democracia e a boa governança. Uma estrutura formal de controle garante a responsabilização dos gestores e de seus atos administrativos. Para ele, quando os gestores praticam atos da administração, são obrigados a prestar contas. E, de acordo com Di Pietro:

O controle constitui poder-dever dos órgãos a que a lei atribui essa função, precisamente pela sua finalidade corretiva; ele não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu. Ele abrange a fiscalização e a correção dos atos ilegais e, em certa medida, dos inconvenientes ou inoportunos (Di Pietro, 2018, p.622).

Em vista dos contextos apresentados, é possível dizer que os órgãos com função de fiscalização e correção de atos ilícitos não podem renunciar à função de controle, pois asseguram o cumprimento das regras determinantes e garantem a concretização do planejamento. Então, compreender os vários significados e origens do termo “controle”, bem como os diferentes tipos e formas de controle na administração pública, é crucial para compreender a importância desse tema que, de acordo com Castro:

Historicamente, a palavra controle sempre esteve ligada às finanças. Em francês, *contrôler* significa registrar, inspecionar, examinar. A palavra é originária de *contrerôle*, registro efetuado em confronto com o documento original, com a finalidade da verificação da fidedignidade dos dados. **Para o direito inglês, significa vigilância no italiano, controllo é o mesmo que registro ou exame. Consagrou-se o vocábulo, na técnica comercial, para indicar inspeção ou exame que se processa nos papéis ou nas operações registradas nos estabelecimentos comerciais** (Castro, 2018, p. 251, negrito do autor).

Castro (2018) demonstra que o controle pode significar inspeção, exame, fiscalização e vigilância. Contudo, o autor também lança uma luz negativa sobre o conceito ao argumentar:

Isso ocorre em parte, porque na língua portuguesa o termo controle assumiu o sentido de dominação. **Por essa razão, é visto como um procedimento inconveniente e inoportuno. É frequentemente rejeitado pelos indivíduos, pelos órgãos públicos e pelas empresas** (Castro, 2018, p. 251, negrito do autor).

2.3 Controle externo

O controle externo, em sentido amplo, ocorre quando o órgão controlador não integra a estrutura do órgão controlado; pode ser, também, o controle de um poder sobre o outro. Ademais, o controle externo é previsto no art. 71 da Carta Magna que tem como seu titular o Congresso Nacional, responsável por exercer, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, o controle da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional da União. Para Justen Filho (2016)

O controle externo é o dever-poder atribuído pela Constituição e instituído por lei como competência específica de certos Poderes e órgãos, tendo por objeto identificar e prevenir defeitos ou aperfeiçoar a atividade administrativa, promovendo as medidas necessárias para tanto (Justen Filho, 2016, p.1072).

Na visão de Peter e Machado (2003, p.27), “o controle externo deve ser exercido em uma instância que esteja fora do âmbito do ente fiscalizado para que se tenha maior grau de independência e efetividade em suas ações”.

Michalczuk (1999) e Scliar (2014) lembram que a ideia de criação de um Tribunal de Contas surgiu em 23 de junho de 1826, com um projeto de lei de iniciativa de Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena, e de José Inácio Borges. Mas o TCU foi criado em 7 de novembro de 1890, por meio do Decreto nº 966-A, de iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa. O TCU foi institucionalizado definitivamente com a Constituição Republicana de 1891, ainda por influência de Rui Barbosa. E instalado em 17 de janeiro de 1893, graças a Serzedello Corrêa, Ministro da Fazenda do governo Floriano Peixoto.

Norteados pelos princípios de autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia, teve originariamente competência para, mediante sistema de registro prévio, examinar, revisar e julgar todas as operações relacionadas à receita e despesa da União. Meirelles (2006) define controle externo como aquele que se realiza por um poder ou órgão constitucional independente, funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro poder estranho à administração responsável pelo ato controlado, exemplificado da seguinte forma:

[...] a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário; a sustação de ato normativo do Executivo pelo Legislativo (CF, art. 49, V); a instauração de inquérito civil pelo Ministério Público sobre determinado ato ou contrato administrativo, ou a recomendação, por ele feita, “visando à melhoria dos serviços públicos”, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis (Brasil, Lei Complementar 75, de 2.5.93, art. 6º, XX).

Na Lei nº 4.320/64, cap. III, dispõe acerca do controle externo:

Art. 81. O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento.

Art. 82. O Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios.

§ 1º As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com Parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

§ 2º Quando, no Município não houver Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificarem as contas do prefeito e sobre elas emitirem parecer.

Desse modo, o controle externo deverá ser exercido pelo poder legislativo com periodicidade em relação à fiscalização estabelecida, por sua vez, nas constituições ou leis orgânicas municipais, com o parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente, que compete, segundo Felgueiras (2007):

[...] Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (Felgueiras, 2007, p.199).

Assim, o controle externo auxilia o Tribunal de Contas da União a legitimar se a legalidade e/ou supervisão político-administrativa estão em conformidade com o objetivo da instituição e se houve regularidade nos atos. Por sua vez, o controle externo, conforme preceitua o artigo 70, da Constituição Federal de 1988, deve ser exercido pelo Congresso Nacional:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (Brasil, 1988).

Nesses termos, as regras constitucionais que envolvem o controle externo no Brasil estão disciplinadas nos artigos 70 a 75, da Constituição Federal de 1988, cujo posicionamento indica que o controle externo da administração pública é uma função precípua do poder legislativo. E que, na esfera federal, é exercido pelo congresso nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, com amplos poderes de fiscalização sobre as contas dos gestores e responsáveis pelo dinheiro, bens e valores públicos.

A fiscalização exercida mediante o controle externo refere-se à legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação de subvenções e renúncia de receitas. Fazem parte desse critério a eficiência, a eficácia e a efetividade, destacando-se a eficiência como princípio estabelecido nos preceitos da constitucionalidade da administração pública, exposto na Emenda Constitucional nº 19/98, que implantou a reforma administrativa brasileira, ao lado dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade.

Com o objetivo de aprimorar o Sistema de Controle Externo do Brasil, em 16 de agosto de 1992, foi instituída a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). Essa associação atua, entre outros, com o intuito de garantir o aperfeiçoamento e a integração dos Tribunais de Contas, por meio do estímulo à troca de informações e experiências entre seus membros. Como também do apoio ao desenvolvimento de estratégias e ferramentas para aprimorar a eficácia dos sistemas de controle da Administração Pública.

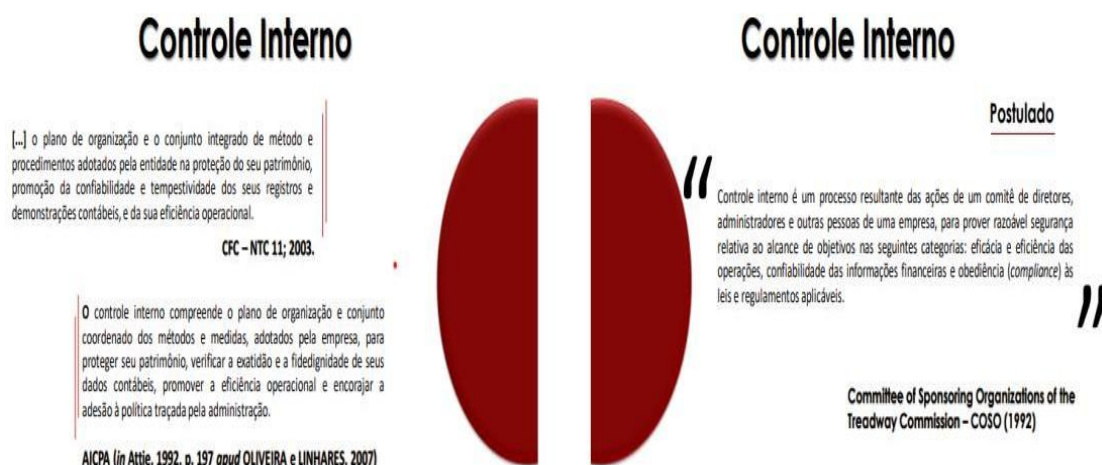
A CF/1988, no art. 1º, enuncia a República Federativa do Brasil e, no seu parágrafo único, estabelece que todo o poder emana do povo que o exerce indiretamente, por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos nela estabelecidos. E em seu art. 74, § 2º, assegura a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato prerrogativa para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas.

No que cabe ao controle externo no estado do Tocantins, a Constituição Estadual, em seu art. 32, dispõe que será exercida pela Assembleia Legislativa e Câmaras Municipais, respectivamente, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada poder. No parágrafo primeiro desse mesmo artigo, determina que o controle externo será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado (Tocantins, 1988).

2.4 Controle interno da gestão ou administrativo

Controle interno é o desempenhado no âmbito interno dos órgãos e entidades da administração pública com o objetivo de verificar a conformidade legal e o próprio mérito do ato administrativo. Conforme esclarece Medauar (2018):

O controle interno visa ao cumprimento do princípio da legalidade, à observância dos preceitos da “boa administração”, a estimular a ação dos órgãos, a verificar a conveniência e a oportunidade de medidas e decisões no atendimento do interesse público (controle de mérito), a verificar a proporção custo-benefício na realização das atividades e a verificar a eficácia de medidas na solução de problemas (Medauar, 2018, p.162).



Fonte: Conselho Federal de Contabilidade (CFC). Norma Brasileira de Contabilidade – NBC T 11. Brasília: CFC, 2003.

O controle interno decorre do poder de autotutela e é inerente aos próprios órgãos e entidades que constituem a administração pública, sendo restrito à estrutura de poder no qual o órgão ou entidade se insere. O documento denominado *Internal Control – Integrated Framework, Executive Summary*, editado em 1992 e atualizado em 2013, pelo Coso, apresenta a seguinte definição para controle interno:

[...] é um processo realizado pelo conselho de administração, gerentes e outros profissionais da entidade, com o objetivo de fornecer garantias razoáveis quanto à realização dos objetivos relacionados a operações, relatórios e conformidade (Coso, 2013, p.11).

De forma semelhante, nas diretrizes para padrões de controles internos para o setor público, estabelecidas pela Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores (Intosai), define-se controle interno como:

[...] um processo fundamental realizado pela administração e pessoal de uma entidade, projetado para identificar riscos e fornecer razoável garantia de que, na consecução da missão da entidade, serão atingidos os seguintes objetivos gerenciais:

- execução ordenada, ética, econômica, eficiente e efetiva das operações;
- cumprimento responsável das obrigações;
- cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e
- proteção dos recursos para evitar perdas, uso indevido e danos. (Intosai, 2004, p. 6).

Segundo Castro (2018), a palavra controle vem do latim *rorulum*, que se refere à relação entre contribuintes em que é celebrado um contrato para a atuação do cobrador de impostos. Finalmente, quando combinados em múltiplas línguas, o significado se expande para incluir dominação (hierarquia/subordinação), comando (controle), restrição (proibição), supervisão

(vigilância contínua), inspeção (inspeção), registro (introdução). Historicamente, segundo Castro (2018), a palavra controle sempre esteve associada a finanças. Em francês, *contrôler*, originária de *contrerôle*, registro feito no documento original para verificar a confiabilidade dos dados. A expressão é, portanto, incorporada à organização como um sinal para verificar o que está sendo processado no papel ou no registro de atividades.

Seguindo os conceitos do Coso (2013) e da Intosai (2004), as atividades de controle interno são exclusivas e devem ser estabelecidas em cada órgão ou entidade, cabendo revisão e atualização de um controle interno adequado à gestão da organização governamental e à instituição. Meirelles (2010, p.102) concorda e explica que o controle administrativo decorre da obrigação da administração de supervisionar seus próprios atos e agentes. Esse controle, geralmente é realizado pelos órgãos superiores sobre os inferiores (controle hierárquico característico das gerências e corregedorias), com a cooperação de instrumentos responsáveis por julgar recursos (controle hierárquico atípico). Ou, ainda, por órgãos especializados em certas verificações (controle técnico de auditorias), mas sob a mesma administração, por isso é qualificado como controle interno, já que o controle externo sempre é realizado por um órgão externo ao executivo.

O fundamento do controle interno aparece primeiro no art.76 da Lei nº 4.320/1964, inserido como preceito constitucional, na Constituição Federal de 1967 (Silva, 2014). Assim, a institucionalização do controle interno não corresponde à liberalidade do gestor, mas a uma obrigação decorrente de imposição constitucional. Destaca-se que a Carta Estadual de 1989, em seu art. 161 (Tocantins, 1989) determina que os órgãos e entidades estaduais e municipais fiscalizem a aplicação dos recursos recebidos da União mediante convênios ou instrumentos congêneres.

De um lado, cabe aos gestores agirem de forma legal, eficiente, eficaz e transparente no manejo dos recursos públicos, relativamente aos quais devem prestar contas. De outro, importa ao controle interno fornecer segurança, ainda que não integral, de que essas conformidades serão atingidas para resguardo dos próprios gestores, diante do dever de prestar contas. Nesse sentido, espera-se que a atuação efetiva do controle interno reflita positivamente no julgamento das contas do gestor.

Segundo Crepaldi (2002), uma organização sem controle interno bem estabelecido se torna financeiramente inviável, visto que não consegue transmitir credibilidade ao mercado devido à falta de consistência e confiabilidade nas ações. Repisa-se, com esse entendimento, que cada organização precisa ter um sistema de controle específico para coordenar o processo de tomada de decisão que muitas vezes envolve vários indivíduos. Além disso, a implementação de

sistemas de controle permite avaliar a eficiência e eficácia das decisões em termos de resultados financeiros.

Ora, a administração pública deve organizar-se eficazmente para gerir os seus recursos e garantir a alocação adequada. Isso envolve duas dimensões de controle: controle orçamentário e financeiro; controle patrimonial e controle de pagamento de salários. A execução regular também é necessária para a fiscalização e supervisão das funções dos respectivos gestores de serviços. Gomes (2014) postula o controle como uma ferramenta paradoxal para a felicidade da sociedade que visa reduzir os conflitos a um nível aceitável. Sua principal função é reforçar o comportamento por meio do aprendizado de forma a promover melhoria contínua e satisfação com o processo de controle.

Gadelha (2017) acredita que o controle é um instrumento democrático que limita o poder e proporciona eficiência ao longo dos anos, em geral, por meio de fiscalização, avaliação e monitoramento das ações governamentais. Matias-Pereira (2009) entende o controle interno como um instrumento da democracia, organizado e democrático, que garante o desempenho das atividades em um Estado cujos gestores estão obrigados a prestar contas.

Os Tribunais de Contas, no cumprimento do dever de fiscalizar o uso dos recursos públicos e de julgar as contas daqueles que gerenciaram tais recursos, avaliam os controles internos das unidades administrativas dos órgãos e entidades. Além disso, lançam mão dos resultados das auditorias realizadas pelo SCI. A atuação do controle externo não elide a do Sistema de Controle Interno, visto o dever-poder a este atribuído pela CF/1988, de comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão.

Ademais, tendo em vista a prerrogativa constitucionalmente concedida aos cidadãos de denunciar irregularidades ou ilegalidades, impõe-se, ainda, ao controle interno, envidar os esforços necessários para que as informações sobre a gestão pública sejam disponibilizadas à sociedade de forma objetiva, clara, confiável e transparente. Por exemplo, no Manual de Controle Interno do SCI, do Poder Executivo Federal, aprovado pela Instrução Normativa nº 1, de 6 de abril de 2001, está consubstanciado o entendimento de que a disponibilização de informações fortalece o controle social. Cada órgão e entidade do setor público deverá instituir sua respectiva unidade de controle interno. Essas unidades, atuando de forma conjunta e coordenada, no âmbito de cada poder, constituirão o respectivo sistema de controle interno, como determina a Constituição Pátria (Brasil, 1988).

Esse entendimento coaduna-se com o de Vieira (2013, p.19) que conceitua o SCI como “o conjunto de unidades técnicas articuladas a partir de um órgão central de coordenação, orientadas para o desempenho das atribuições de controle interno indicado na Constituição e

normatizadas em cada nível de governo”. Nesse sentido, o conceito divulgado pelo Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI), associação de direito privado, sem fins lucrativos, criada em 6 de julho de 2007, no caderno publicado em 2009, intitulado Diretrizes para o Controle Interno no Setor Público, com o objetivo de padronizar e nortear a ação dos órgãos de controle interno no Brasil:

Sistema de Controle Interno é o conjunto de órgãos, funções e atividades, articulado por um órgão central de coordenação, orientados para o desempenho das atribuições de controle interno indicadas na Constituição e normatizados em cada Poder e esfera de governo (CONACI, 2009, p. 3).

É nesse sentido que, no presente trabalho, as expressões “controle interno” e “sistema de controle interno” estão empregadas. Contudo, deve-se ressaltar que não é raro encontrar as citadas expressões referidas como sinônimo pela doutrina e por órgãos técnicos, a exemplo do Tribunal de Contas da União (TCU), de referência no controle da Administração. Para o TCU, os controles internos das unidades administrativas se alinham no mesmo objetivo e no mesmo processo compostos pelo conjunto de políticas, regras de estrutura organizacional e procedimentos, direcionados à vigilância, fiscalização e verificação dos atos administrativos. A CF/1988 elenca, em seu art. 74 e incisos, as seguintes finalidades do SCI:

- I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (Brasil, 1988).

Sobre o transcrito art. 74, Di Pietro (2015) ressalta que:

O artigo 74 da Constituição inova de várias maneiras: primeiro ao deixar claro que cada um dos Poderes terá um sistema de controle interno; segundo, ao prever que esse sistema se exercerá de forma integrada entre os Poderes; terceiro, ao estabelecer a responsabilidade solidárias dos responsáveis pelo controle quando, ao tomarem conhecimento de irregularidade, deixarem de dar ciência ao tribunal de Contas (§1º); finalmente, ao colocar o Tribunal de Contas como uma espécie de ouvidor geral a quem os cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos podem denunciar irregularidades ou ilegalidades (Di Pietro, 2015, p. 880, §2º).

Na Constituição Federal, a prerrogativa de denúncia concedida aos cidadãos, partidos políticos, associações e sindicatos está inserida no contexto do sistema de controle interno, o que traz para este a responsabilidade de garantir os meios para que o direito de denúncia possa ser exercido. A Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores (INTOSAI) em

relação a padrões de controles internos para o setor público (2004) define controle interno como:

Um processo fundamental efetuado por todos em uma entidade, projetado para identificar riscos e fornecer garantia razoável de que, ao se buscar cumprir a missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão atingidos: executar operações de forma organizada, ética, econômica, eficiente e eficaz; estar em conformidade com as leis e os regulamentos aplicáveis; salvaguardar recursos contra perda, abuso e dano; e cumprir as obrigações de accountability (Intosai, 2004, p.32).

Já em anos anteriores, especificamente no ano de 2001, a Intosai definiu sistema de controle interno como:

Todo sistema de controles financeiros e de qualquer outra natureza da entidade, [...] incluindo a estrutura organizacional, os métodos, os procedimentos e a auditoria interna, estabelecidos pelos administradores segundo os objetivos da entidade, que contribuem para que ela seja regularmente administrada de forma econômica, eficiente e eficaz, garantindo, assim, a observância das políticas determinadas pela administração, salvaguardando bens e recursos, assegurando a fidedignidade e integridade dos registros contábeis e produzindo informações financeiras e gerenciais confiáveis e tempestivas (Intosai, 2001, p.47).

Na mesma linha, a Atricon (2014) define como Sistema de Controle Interno o processo conduzido pela estrutura de governança e executado pela administração e por todo o corpo funcional da entidade. É integrado ao processo de gestão em todas as áreas e em todos os níveis de órgãos da entidade e estruturado para enfrentar riscos, além de fornecer razoável segurança de que, na consecução da missão, dos objetivos e das metas institucionais, os princípios constitucionais da administração pública serão obedecidos e os seguintes objetivos gerais de controle serão atendidos:

- Eficiência, eficácia e efetividade operacional, mediante execução ordenada, ética e econômica das operações;
- Integridade e confiabilidade da informação produzida e sua disponibilidade para a tomada de decisões e para o cumprimento de obrigações de *accountability*;
- Conformidade com leis e regulamentos aplicáveis, incluindo normas, políticas, programas, planos e procedimentos de governo e da própria instituição;
- Adequada salvaguarda e proteção de bens, ativos e recursos públicos contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

Relacionado controle ao aspecto da governança, esse pode ser compreendido por duas êgides: o controle interno da gestão, gerenciado pela área setorial, e o sistema de controle interno que monitora a atuação dos gestores públicos.

Castro (2007), define que o Sistema de Controle Interno

é composto por uma estrutura complexa, formada por um conjunto de unidades técnicas (subsistemas) articuladas a partir de um órgão central de coordenação. Os vários

subsistemas devem atuar de forma integrada, multidisciplinar e harmoniosa, sempre sob a égide de uma norma comum que lhes confira segurança jurídica (Castro, 2007, p.6).

Outra finalidade de um sistema de controle interno é avaliar o cumprimento de metas previstas no plano plurianual, exercer o controle das operações de crédito, comprovar a legalidade e avaliar os resultados de forma a apoiar o controle externo na sua função constitucional. Nessa mesma baliza, o Tribunal de Contas da União (2009) define Sistema de Controle Interno como “o conjunto de ações desencadeadas pelas unidades de controle interno, cujo órgão central é a controladoria, a qual agregaria as mais diversas atividades de controle da administração pública, como a auditoria, a ouvidoria, a corregedoria e o controle Interno da Gestão”. Já a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União define controle interno da gestão como:

O conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público (Brasil, Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001).

Nenhum desses órgãos de controle conceitua de forma diferente o papel das duas áreas de controle da gestão governamental. E ainda, segundo a Secretaria Federal de Controle Interno, o controle interno da gestão implementado em uma instituição deve:

- a) ter, prioritariamente, caráter preventivo;
- b) estar voltado, permanentemente, para a correção de eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos;
- c) prevalecer como instrumento auxiliar de gestão; e
- d) estar direcionado para o atendimento de todos os níveis hierárquicos da administração.

Assim, quanto maior for o grau de adequação dos controles internos administrativos, menor será a vulnerabilidade dos riscos inerentes à gestão propriamente dita. Destaca-se, nesse sentido, que a ciência contábil no Brasil, que é unidade de controle da administração, também vem passando por significativas transformações rumo à convergência aos padrões internacionais de controle. Desse modo, o processo de evolução da contabilidade pública deve ser analisado de forma histórica e contextualizado com o próprio processo de evolução das finanças públicas no país, ao longo do século XX.

Verifica-se que a edição da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (Brasil, 1964), foi um importante marco na construção de uma administração financeira e contábil mais sólida, ao passo que essa lei estabelecia regras fundamentais para propiciar o equilíbrio das finanças públicas no país ao utilizar o orçamento público como o mais essencial instrumento para atingir tal objetivo.

De forma geral, o estudo sobre governança tem sido debatido em todos os níveis governamentais, tanto nos aspectos de comando, como nos atuais planos de governo, nas entregas de políticas públicas e no desenvolvimento econômico e social. Conforme Decreto nº 6.395, do Governo do Estado do Tocantins, de 1º de fevereiro de 2022, que dispõe sobre a Política de governança pública, a Administração direta e indireta do Poder executivo estadual, governança pública é o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle de condução de políticas públicas e prestação de serviços de interesse da sociedade, aplicados para avaliar, direcionar e monitorar a gestão. Nesse mesmo decreto são definidos princípios da governança pública, quais sejam:

- Art. 3º São princípios da governança pública:
- I – capacidade de resposta;
 - II – integridade;
 - III – confiabilidade;
 - IV – prestação de contas (*accountability*);
 - V – responsabilidade;
 - VI – relações de trabalho humanizadas;
 - VII – transparência e controle social.

Cinco anos antes, o governo federal publicou o Decreto nº 9.203, de 2017, que dispõe a respeito da política de governança da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional, inspirado em estudo do Tribunal de Contas da União, que sugere dez passos para uma boa governança no setor público.

Para Rosenau (2000), governança não é o mesmo que governo. Enquanto a governança é sustentada por atividades com objetivos comuns, o governo sugere a ideia de autoridade formal, apoiada pelo poder de polícia. O mesmo autor ainda sugere que governança é um fenômeno mais amplo que governo, porque abrange as instituições governamentais e as de caráter não governamental e, quando aplicadas, regem a conduta das organizações de forma que respondam às suas demandas. Nessa linha, durante o Encontro do Conselho de Presidentes dos Tribunais de Justiça do Brasil, ocorrido no Rio de Janeiro, em 2022, o ministro do Tribunal de Contas da União, Augusto Nardes, destacou a importância de as instituições aperfeiçoarem o diálogo institucional. Nardes ressaltou a governança como instrumento que fortalece a administração pública:

É preciso direcionar, monitorar e avaliar a governança das instituições públicas. Para isso, é necessário instituir medidas relevantes como a estruturação de centros de governo; melhorar a articulação entre os entes federativos; promover a união entre educação e tecnologia; e estabelecer indicadores para avaliação e acompanhamento dos governantes (TJRJ, 2022, p. 1).

Um estudo de 2018, do TCU e da Universidade de Brasília (UnB), revela que apenas 3% dos serviços públicos brasileiros, com participação federal, funcionam bem, dos quais 58% sem condições mínimas de qualidade e 39% em estágios intermediários. Em termos de controle, as atividades de gestão são avaliadas por meio do sistema de controles internos que desempenha papel crucial na manutenção do ambiente e no combate às fraudes, mapeia riscos e estabelece controles internos adequados. Para avaliar os controles internos da gestão selecionados, a equipe do sistema de controle interno deverá selecionar/desenvolver os instrumentos por meio dos quais conduzirá a aplicação de testes, tais como: questionário de avaliação de controles internos; procedimentos de auditoria; roteiros de verificação; *checklist* de análise documental. Preceitua o artigo 7º da IN Conjunta MP/CGU nº 1, que assim dispõe:

Art. 7º Os controles internos da gestão tratados neste capítulo não devem ser confundidos com as atividades do Sistema de Controle Interno relacionadas no artigo 74 da Constituição federal de 1988, nem com as atribuições da auditoria interna, cuja finalidade específica é a medição e avaliação da eficácia e eficiência dos controles internos da gestão da organização (Brasil, 2016).

Assim, é possível afirmar que o controle interno de gestão envolve regras, procedimentos, diretrizes, protocolos e sistemas, operados pela administração, gestores e prestadores de serviços de órgãos da administração pública para gerenciar riscos e fornecer segurança razoável. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica. Compreende-se, com isso, que o sistema de controle interno do Poder Executivo do Estado do Tocantins funciona de forma integrada no atendimento da legislação, pois cumpre suas quatro macrofunções:

1. Ouvidoria: que fomenta o controle social e a participação popular, por meio da coleta, registro e tratamento de denúncias e manifestações da comunidade interna e externa sobre os serviços prestados e sobre a aplicação adequada dos recursos públicos;
2. Controladoria: que faz a coordenação, avaliação e monitoramento das áreas quanto aos riscos e controles internos, subsidiando a tomada de decisão dos gestores e propiciando a melhoria contínua da qualidade dos serviços prestados, a partir da modelagem, sistematização, geração, comparação e análise de informações relativas a custos, eficiência, desempenho e cumprimento dos objetivos institucionais;
3. Correição: que cuida da apuração de ilícitos e responsabilização dos envolvidos, por meio de processos administrativos, podendo inclusive obter o ressarcimento de eventuais danos ao erário;

4. Auditoria Interna: que oferece avaliações objetivas e independentes sobre a atuação e desempenho de toda a instituição.

O Estado não é o mesmo em todo tempo e lugar nem se encontra consubstanciado em um único, definitivo e imutável. Também sua regulação normativa pode e deve desenvolver-se e aperfeiçoar-se. E a forma mais adequada de seu controle não será igual em todas as sociedades, tampouco poderá ficar paralisada e apenas assentada em referenciais clássicos básicos, sem avanços e inovações. A compreensão das mudanças e tendências que se projetam sobre a administração pública, na quadra histórica atual, ajudam no esforço de avaliação da situação existente e de persecução do mais adequado modelo de controle a ser erigido, para melhor satisfazer aos anseios da coletividade.

O texto constitucional contém disposições para organizar e disciplinar o controle externo de forma a incluir inspeções, auditorias financeiras e levantamentos contábeis das contas dos administradores públicos e certificados de auditoria. No aspecto do tema proposto, abordou o controle interno com modéstia ao fixar apenas as finalidades do sistema a ser mantido pelo poder executivo que é viabilizar a eficácia do controle externo e assegurar regularidade à realização da receita e da despesa; acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento; avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.

A estruturação da Controladoria Geral do Estado do Tocantins, vista como fruto de aliança entre a ação política e administrativa, com a agregação de atividades antes desempenhadas por órgãos distintos, é considerada propiciadora da mudança de patamar da ação do controle interno. Assim, superou o papel de mera fiscalização formal para uma verificação mais abrangente e atenta também à eficiência e aos resultados, com compartilhamento dos trabalhos no âmbito interno e ativa prestação de contas ao público externo. Nesse toar, existe a proposta de Emenda Constitucional - PEC n. 45/2009, em tramitação no Congresso Nacional, a qual visa fortalecer o controle interno a fim de torná-lo um instrumento mais eficaz na luta contra a corrupção.

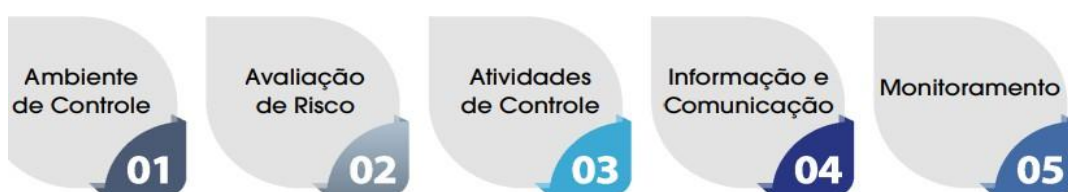
A Proposta de Emenda acrescenta ao artigo 37, da Constituição da República, o inciso XXIII, que disciplina as atividades do sistema de controle interno da União, dos Estados e dos Municípios, consideradas essenciais ao funcionamento da administração pública e atribuídas a órgãos permanentes, compostos por servidores integrantes de carreiras específicas. E deve contemplar em especial as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição. Se a realidade nacional permite detectar avanços normativos e institucionais por parte do controle interno, por um lado positivo, este tem sido efetivado pelo Conselho Nacional de

Controle Interno (Conaci), que trabalha continuamente para o fortalecimento do controle interno no país. Em 2023, o Conaci lançou o diagnóstico nacional do controle interno, que avaliou o nível de estruturação das unidades centrais de controle interno do poder executivo dos municípios brasileiros. E propôs a disponibilização de ferramenta de monitoramento e avaliação do nível de estruturação de tais unidades do poder executivo municipal. Para esse diagnóstico, foi utilizado o Índice Sintético de Controle Interno (ISCI) que seguiu recomendações do COSO I e IA-CM, como também manteve o conceito de Controle Interno extraído do framework COSO I:

Um processo integral que é efetuado por uma entidade gestora e personalizada, e desenhado para captar riscos e fornecer garantia razoável de que, na prossecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais estão sendo alcançados: (i) execução ordenada, ética, econômica, operações eficientes e efetivas; (ii) cumprimento de obrigações de accountability; (iii) cumprir com as leis e regulamentos aplicáveis; (iv) salvaguarda de recursos contra perdas, uso indevido e danos (Intosai, 2001, p. 9100, p. 6).

Houve destaque para verificação dos seguintes eixos:

Figura 9 – Eixos de controle interno



Fonte: Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci, 2024).

1- **Ambiente de controle:** É a base para toda a estrutura de controle interno e pode ser compreendido como a cultura de controle expressa pela organização. Ele fornece disciplina e estrutura, bem como o clima que influencia a qualidade geral do controle interno.

2- **Avaliação de risco:** trata-se de práticas de mapeamento e análise dos riscos que podem afetar o cumprimento de metas e objetivos da organização. Essa dimensão fornece a base para o desenvolvimento de uma resposta apropriada ao risco percebido.

3- **Atividades de controle:** grupo de atividades que, quando executadas, possibilitam a redução dos riscos que ameaçam a consecução das metas e objetivos da organização. As atividades de controle podem ser preventivas e/ou detectivas. As ações corretivas são complementos necessários às atividades de controle interno.

4- **Informação e comunicação:** as práticas de controle interno necessitam de informação para operar e é fundamental que seus achados, percepções e dúvidas sejam

transmitidas por meio de uma comunicação facilitada no interior da organização. É necessário que o acesso às informações necessárias ao CI ocorra de maneira irrestrita e a comunicação flua de modo informal e/ou formal pelos distintos níveis da organização.

5- **Monitoramento:** trata-se do acompanhamento dos mecanismos de controle interno, verificando se eles são efetivos e aderentes aos propósitos para os quais foram desenhados. Como o controle interno é um processo dinâmico, que precisa ser adaptado continuamente a riscos e mudanças que uma organização enfrenta, é necessário o monitoramento da estrutura de CI para ajudar a garantir que o controle interno permaneça sintonizado com os objetivos, o ambiente, os recursos e os riscos.

O sistema de controle interno deve ser visto como a articulação das unidades diretamente responsáveis pela execução das tarefas decorrentes das macrofunções de controladoria, ouvidoria, auditoria e correição. E ainda como tarefa da totalidade das unidades e dos integrantes da instituição, pois exercer a administração é desempenhar o controle concreto e específico em relação à atividade executada, dentro da competência funcional estipulada. Portanto, é atribuição de todos que detenham funções a serem colocadas em prática, cada qual na medida de suas limitações e responsabilidades.

O Conaci efetivou avaliação do nível de estruturação das Unidades Centrais de Controle Interno com a intenção de uma estrutura de controle interno ideal, baseada nas recomendações COSO I, sejam elas, na forma da tabela do Anexo I e a sua metodologia de avaliação. Dessa forma, foi utilizada pela avaliação do Conaci, com o Índice Sintético de Controle Interno, iniciando em 0 (município sem unidade de Controle Interno) até 100 (município mais aderente às recomendações de controle interno COSO). O indicador de avaliação do controle interno foi sintetizado na fórmula simples a seguir.

$$Y = X1 + X2 + \dots Xn$$

Onde: • $\{Y \in \mathbb{R} \mid 0 < Y < 100\}$ = é o resultado do indicador sintético de avaliação de controle interno para o município;

• $\{X \in \mathbb{R} \mid 0 < X < 20\}$ = componentes teóricos avaliados (ambiente de controle, avaliação de risco, atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento).

O índice foi dividido em seis faixas, classificadas como diferentes níveis de estruturação do controle interno no âmbito do poder executivo municipal. Esses intervalos são utilizados, entre outros aspectos, para recomendar ajustes de controle interno para cada município.

Percebe-se, pelas tabelas apresentadas pelo Conaci que, dentre os resultados oferecidos, a dimensão “ambiente de controle” é aquela que apresenta menor nível de estruturação entre os municípios brasileiros, em termos de valores médios. Já a dimensão “informação e comunicação”

é a que apresenta maior estruturação em termos de valores médios. É importante chamar atenção para o elevado desvio-padrão apresentado pela dimensão “informação e comunicação”, pois trata-se de um indicativo de forte variabilidade na estruturação de tal dimensão entre os municípios brasileiros.

Neste trabalho, ao ser analisado o quadro exposto pelo Conaci, foi possível perceber que a região centro-oeste é a que apresenta melhores resultados para estruturação das UCCI (nível B1), seguida da região Sul, em termos de valores médios encontrados entre os municípios que as compõem. A região com menor destaque nesse quesito é a região Sudeste (nível B2), seguida das regiões Nordeste e Norte (nível B1). É importante destacar o baixo desempenho dos municípios da região Sul, no âmbito da estruturação de um ambiente de controle. Dentre todas as dimensões avaliadas entre as cinco macrorregiões, essa é a que apresentou o pior desempenho. Com objetivo de exibir maior detalhamento territorial dos resultados, o Conaci construiu uma tabela com os resultados agregados por estado (Tabela 7) que pode ser visualizada no Anexo I, assim como as demais tabelas exibidas neste trabalho.

É possível perceber que os melhores resultados estão vinculados à existência de espaços efetivos de trocas de experiências entre os municípios e estados, como as redes de controle da gestão pública, carreiras de controle interno específicas e segregação de funções bem definidas, pois quem controla não executa e vice-versa. Outro fator é que a metodologia de trabalho pode ser aplicada em nível estadual, pois o retrato do padrão de controle interno é parecido, já que a evolução acontece nos estados e regiões mais desenvolvidas e com a cultura do controle maduro e estruturada.

É importante destacar que o diagnóstico em questão foi organizado em um painel que possibilita a visualização em três níveis: para todo o Brasil, por macrorregião e por estado. E dividida em quatro eixos: resultados gerais do Índice Sintético de Controle Interno (ISCI); resultados componentes do ISCI; da regulamentação Unidade Central de Controle Interno (UCCI); da Insights - cruzamentos preliminares entre o ISCI e informações de caráter sociodemográfico e socioeconômico.

Dentre essas avaliações, percebe-se que os municípios do estado do Tocantins apresentaram resultados incipientes nas dimensões avaliadas sobre os níveis de controle interno, ambiente de controle, avaliação de risco, atividades de controle, informação e comunicação, monitoramento e nível de estruturação de unidades de controle interno. E alcançaram apenas o nível B2 (Nível B2 - escala: 20 ↔ 40), totalizando resultados medianos. O controle da execução das atividades deve ser perspectiva presente no horizonte funcional da instituição como um todo, e na visão específica de cada agente seu e no cotidiano.

Na instrução normativa conjunta MP/CGU nº 1/2016, o governo federal sistematiza práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança relacionada à gestão:

(a) Gestão de riscos – processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização.

(b) Controles internos – conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

- a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- b) cumprimento das obrigações de *accountability*;
- c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis;
- d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica.
- e) governança – compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar as atividades da organização com o intuito de alcançar os seus objetivos.

A evolução do modelo de controle interno representou gradativo fortalecimento da capacidade administrativa de monitorar e tratar de aperfeiçoar as políticas públicas e o uso dos recursos do erário para melhorar a qualidade da gestão estatal e da própria democracia. Essa situação é acentuada por autores que analisaram as mudanças focadas em modernizar a antiga burocracia, consideradas “reformas neoweberianas” que foram intensificadas nas últimas décadas e cuja finalidade seria tornar o funcionamento do aparato governamental mais eficiente, profissional e em sintonia com a expectativa da sociedade.

Dessa mesma Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do poder executivo federal, é apresentado o melhor modelo de controle interno da gestão, pois tem foco na autonomia dos processos administrativos, incluindo a avaliação de riscos, conforme a seguir.

- 1) Do conceito

a) controles internos da gestão: conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros. São operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais sejam alcançados:

1. execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
2. cumprimento das obrigações de *accountability*;
3. cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis;
4. salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento

de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica.

2) Do funcionamento

a) monitora e revisa, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo poder público. Os controles internos da gestão se constituem na primeira linha (ou camada) de defesa das organizações públicas para propiciar o alcance de seus objetivos. Esses controles são operados por todos os agentes públicos responsáveis pela condução de atividades e tarefas, no âmbito dos macroprocessos finalísticos e de apoio dos órgãos e entidades do poder executivo. A definição e a operacionalização dos controles internos devem levar em conta os riscos que se pretende mitigar com vista nos objetivos das organizações públicas. Assim, ao considerar os objetivos estabelecidos pelos órgãos e entidades da administração pública, e os riscos decorrentes de eventos internos ou externos que possam obstaculizar o alcance desses objetivos, devem ser posicionados os controles internos mais adequados para mitigar a probabilidade de ocorrência dos riscos ou o seu impacto sobre os objetivos organizacionais.

b) independentemente do porte da organização, devem ser efetivos e consistentes com a natureza, complexidade e risco das operações realizadas.

c) baseiam-se no gerenciamento de riscos e integram o processo de gestão.

d) Os componentes dos controles internos da gestão e do gerenciamento de riscos aplicam-se a todos os níveis, unidades e dependências do órgão ou da entidade pública.

e) Os dirigentes máximos dos órgãos e entidades devem assegurar que procedimentos efetivos de implementação de controles internos da gestão façam parte de suas práticas de gerenciamento de riscos.

f) devem considerar todos os componentes definidos nos normativos dos órgãos e integrados ao processo de gestão, dimensionados e desenvolvidos na proporção requerida pelos riscos, de acordo com a natureza, complexidade, estrutura e missão do órgão.

g) devem integrar as atividades, planos, ações, políticas, sistemas, recursos e esforços de todos que trabalhem na organização, sendo projetados para fornecer segurança razoável de que a organização atingirá seus objetivos e missão.

h) não devem ser implementados de forma circunstancial, mas como uma série de ações que permeiam as atividades da organização. Tais ações ocorrem em todas as operações da organização de modo contínuo, inerentes à maneira pela qual o gestor a administra.

i) não devem ser confundidos com as atividades do sistema de controle interno relacionadas no artigo 74 da Constituição Federal de 1988, nem com as atribuições da auditoria interna, cuja finalidade específica é a medição e avaliação da eficácia e eficiência dos controles internos da gestão da organização.

3. Dos princípios

a) aderência à integridade e a valores éticos;

b) competência da alta administração em exercer a supervisão do desenvolvimento e do desempenho dos controles internos da gestão;

c) coerência e harmonização da estrutura de competências e responsabilidades dos diversos níveis de gestão do órgão ou entidade;

d) compromisso da alta administração em atrair, desenvolver e reter pessoas com competências técnicas, em alinhamento com os objetivos da organização;

e) clara definição dos responsáveis pelos diversos controles internos da gestão no âmbito da organização;

f) clara definição de objetivos que possibilitem o eficaz gerenciamento de riscos;

g) mapeamento das vulnerabilidades que impactam os objetivos, de forma que sejam adequadamente identificados os riscos a serem geridos;

h) identificação e avaliação das mudanças internas e externas ao órgão ou entidade que possam afetar significativamente os controles internos da gestão;

i) desenvolvimento e implementação de atividades de controle que contribuam para a obtenção de níveis aceitáveis de riscos;

j) adequado suporte de tecnologia da informação para apoiar a implementação dos controles internos da gestão.

K) definição de políticas e normas que suportem as atividades de controles internos da gestão;

l) utilização de informações relevantes e de qualidade para apoiar o funcionamento dos controles internos da gestão;

m) disseminação de informações necessárias ao fortalecimento da cultura e da valorização dos controles internos da gestão;

n) realização de avaliações periódicas para verificar a eficácia do funcionamento dos controles internos da gestão;

o) comunicação do resultado da avaliação dos controles internos da gestão aos responsáveis pela adoção de ações corretivas, incluindo a alta administração.

4) Dos objetivos do controle interno da gestão

a) dar suporte à missão, à continuidade e à sustentabilidade institucional, pela garantia razoável de atingimento dos objetivos estratégicos do órgão ou entidade;

b) proporcionar a eficiência, a eficácia e a efetividade operacional, mediante execução ordenada, ética e econômica das operações;

c) assegurar que as informações produzidas sejam íntegras e confiáveis à tomada de decisões, ao cumprimento de obrigações de transparência e à prestação de contas;

d) assegurar a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis, além de incluir normas, políticas, programas, planos e procedimentos de governo e da própria organização;

e) salvaguardar e proteger bens, ativos e recursos públicos contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

f) as operações de um órgão ou entidade serão econômicas, quando a aquisição dos insumos necessários estiver na quantidade e qualidade adequadas e forem entregues no lugar certo e no momento preciso, ao custo mais baixo.

g) um órgão ou entidade será eficiente quando consumir o mínimo de recursos para alcançar uma dada quantidade e qualidade de resultados ou alcançar o máximo de resultado com uma dada qualidade e quantidade de recursos empregados.

h) um órgão ou entidade será eficaz quando cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, de acordo com o estabelecido no planejamento das ações.

i) um órgão ou entidade será efetiva quando alcançar os resultados pretendidos a médio e longo prazos ao produzir impacto positivo e resultar no cumprimento dos objetivos das organizações.

5. Da estrutura dos controles internos da gestão

a) os controles internos da gestão, a alta administração, bem como os servidores da organização deverão observar os componentes da estrutura de controles internos, a seguir descritos:

I. ambiente de controle: é a base de todos os controles internos da gestão formada pelo conjunto de regras e estrutura que determinam a qualidade dos controles internos da gestão. O ambiente de controle deve influenciar a forma pela qual se estabelecem as estratégias e os objetivos e na maneira como os procedimentos de controle interno são estruturados. Alguns dos elementos do ambiente de controle são:

- a. integridade pessoal e profissional e valores éticos assumidos pela direção e pelo quadro de servidores, incluindo inequívoca atitude de apoio à manutenção de adequados controles internos da gestão, durante todo o tempo e por toda a organização;
- b. comprometimento para reunir, desenvolver e manter colaboradores competentes;
- c. filosofia da direção e estilo gerencial com clara assunção da responsabilidade de supervisionar os controles internos da gestão;
- d. estrutura organizacional na qual estejam claramente atribuídas responsabilidades e delegação de autoridade para que sejam alcançados os objetivos da organização ou das políticas públicas;
- e. políticas e práticas de recursos humanos, especialmente a avaliação do desempenho e prestação de contas dos colaboradores pelas suas responsabilidades pelos controles internos da gestão da organização ou política pública;

II. avaliação de risco: é o processo permanente de identificação e análise dos riscos relevantes que impactam o alcance dos objetivos da organização e determina a resposta apropriada ao risco. Envolve identificação, avaliação e resposta aos riscos; deve ser um processo permanente;

III. atividades de controles internos: são atividades materiais e formais, como políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas, implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos organizacionais e de políticas públicas. Essas atividades podem ser preventivas, pois reduzem a ocorrência de eventos de risco; ou detectivas, uma vez que

possibilitam a identificação da ocorrência dos eventos de risco, implementadas de forma manual ou automatizada. As atividades de controles internos devem ser apropriadas, funcionar consistentemente de acordo com um plano de longo prazo, ter custo adequado, ser abrangentes, razoáveis e diretamente relacionadas aos objetivos de controle. São exemplos de atividades de controles internos:

- a. procedimentos de autorização e aprovação;
- b. segregação de funções (autorização, execução, registro, controle);
- c. controles de acesso a recursos e registros;
- d. verificações;
- e. conciliações;
- f. avaliação de desempenho operacional;
- g. avaliação das operações, dos processos e das atividades;
- h. supervisão;

IV. informação e comunicação: as informações produzidas pelo órgão ou entidade devem ser apropriadas, tempestivas, atuais, precisas e acessíveis. Devem ser identificadas, armazenadas e comunicadas de forma que, em determinado prazo, permitam que os funcionários e servidores cumpram suas responsabilidades, inclusive a de execução dos procedimentos de controle interno. A comunicação eficaz deve fluir para baixo, para cima e através da organização, por todos seus componentes e pela estrutura inteira. Todos os servidores/funcionários devem receber mensagem clara da alta administração sobre as responsabilidades de cada agente no que concerne aos controles internos da gestão. A organização deve comunicar as informações necessárias ao alcance dos seus objetivos para todas as partes interessadas, independentemente no nível hierárquico em que se encontram;

V. monitoramento: é obtido por meio de revisões específicas ou monitoramento contínuo, independente ou não, realizados sobre todos os demais componentes de controles internos, com o fim de aferir sua eficácia, eficiência, efetividade, economicidade, excelência ou execução na implementação dos seus componentes e corrigir tempestivamente as deficiências dos controles internos:

- a. monitoramento contínuo: é realizado nas operações normais e de natureza contínua da organização. Inclui a administração e as atividades de supervisão e outras ações que os servidores executam ao cumprir suas responsabilidades. Abrange cada um dos componentes da estrutura do controle interno e fortalece os controles internos da gestão contra ações

irregulares, antiéticas, antieconômicas, ineficientes e ineficazes. Pode ser realizado pela própria administração por intermédio de instâncias de conformidade, como comitês específicos, que atuam como segunda linha (ou camada) de defesa da organização;

b. avaliações específicas: são realizadas com base em métodos e procedimentos predefinidos, cuja abrangência e frequência dependerão da avaliação de risco e da eficácia dos procedimentos de monitoramento contínuo. Abrangem, também, a avaliação realizada pelas unidades de auditoria interna dos órgãos e entidades e pelos órgãos do Sistema de Controle Interno (SCI) do poder executivo estadual para aferição da eficácia dos controles internos da gestão quanto ao alcance dos resultados desejados.

Controle interno é o responsável por conduzir procedimentos de riscos e controle diariamente. Esse identifica, avalia, controla e mitiga os riscos. No órgão administrativo deve haver controles de gestão adequados em prática para garantir a conformidade e enfatizar colapsos de controle, processos inadequados e eventos inesperados.

6. Das responsabilidades

a) A responsabilidade por estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar os controles internos da gestão é da alta administração da organização, sem prejuízo das responsabilidades dos gestores dos processos organizacionais e de programas de governos nos seus respectivos âmbitos de atuação.

7. Da gestão de riscos

a) Os órgãos e entidades do poder executivo estadual deverão implementar, manter, monitorar e revisar o processo de gestão de riscos, compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos, observadas as diretrizes estabelecidas nesta instrução normativa, de modelo, que é a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01/2016.

8. Dos princípios da gestão de riscos

- a) gestão de riscos de forma sistemática, estruturada e oportuna, subordinada ao interesse público;
- b) estabelecimento de níveis de exposição a riscos adequados;
- c) estabelecimento de procedimentos de controle interno proporcionais ao risco, observada a relação custo-benefício e destinados a agregar valor à organização;

d) utilização do mapeamento de riscos para apoio à tomada de decisão e à elaboração do planejamento estratégico;

e) utilização da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua dos processos organizacionais.

9. Dos objetivos da gestão de riscos

a) assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou entidade, tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais está exposta a organização, inclusive para determinar questões relativas à delegação, se for o caso;

b) aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos da organização e reduzir os riscos a níveis aceitáveis;

c) agregar valor à organização por meio da melhoria dos processos de tomada de decisão e do tratamento adequado de riscos e impactos negativos decorrentes de sua materialização.

10. Da estrutura do modelo de gestão de riscos

a) ambiente interno: inclui, entre outros elementos, integridade, valores éticos e competência das pessoas, maneira pela qual a gestão delega autoridade e responsabilidades, estrutura de governança organizacional, políticas e práticas de recursos humanos. O ambiente interno é a base para todos os outros componentes da estrutura de gestão de riscos ao prover disciplina e prontidão para a gestão de riscos;

b) fixação de objetivos: todos os níveis da organização (departamentos, divisões, processos e atividades) devem ter objetivos fixados e comunicados. A explicitação de objetivos, alinhados à missão e à visão da organização é necessária para permitir a identificação de eventos que potencialmente impeçam sua consecução;

c) identificação de eventos: devem ser identificados e relacionados os riscos inerentes à própria atividade da organização em seus diversos níveis;

d) avaliação de riscos: os eventos devem ser avaliados sob a perspectiva de probabilidade e impacto de sua ocorrência. A avaliação de riscos deve ser feita por meio de análises qualitativas, quantitativas ou da combinação de ambas. Os riscos devem ser avaliados quanto à sua condição de inerentes e residuais;

e) resposta a riscos: o órgão/entidade deve identificar qual estratégia seguir (evitar, transferir, aceitar ou tratar) em relação aos riscos mapeados e avaliados. A escolha da estratégia dependerá do nível de exposição a riscos previamente estabelecido pela organização em confronto com a avaliação que se fez do risco;

f) atividades de controles internos: são as políticas e os procedimentos estabelecidos e executados para mitigar os riscos pelos quais a organização tenha optado por tratar. Também denominadas de procedimentos de controle, devem estar distribuídas por toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Incluem uma gama de controles internos da gestão preventivos e detectivos, bem como a preparação prévia de planos de contingência e resposta à materialização dos riscos;

g) informação e comunicação: informações relevantes devem ser identificadas, coletadas e comunicadas a tempo de permitir que as pessoas cumpram suas responsabilidades, não apenas com dados produzidos internamente, como também com informações sobre eventos, atividades e condições externas que possibilitem o gerenciamento de riscos e a tomada de decisão. A comunicação das informações produzidas deve atingir todos os níveis, por meio de canais claros e abertos que permitam que a informação flua em todos os sentidos;

h) monitoramento: tem como objetivo avaliar a qualidade da gestão de riscos e dos controles internos da gestão por meio de atividades gerenciais contínuas e/ou avaliações independentes. Busca assegurar que estes funcionem como previsto e que sejam modificados apropriadamente, de acordo com mudanças nas condições que alterem o nível de exposição a riscos.

11. Da política de gestão de riscos

1. deve especificar ao menos:

a) princípios e objetivos organizacionais;

b) diretrizes sobre:

I) como a gestão de riscos será integrada ao planejamento estratégico, aos processos e às políticas da organização;

II) como e com qual periodicidade serão identificados, avaliados, tratados e monitorados os riscos;

III) como será medido o desempenho da gestão de riscos;

IV) como serão integradas as instâncias do órgão ou entidade responsáveis pela gestão de riscos;

- V) utilização de metodologia e ferramentas para o apoio à gestão de riscos;
- VI) desenvolvimento contínuo dos agentes públicos em gestão de riscos;
- d) competências e responsabilidades para a efetivação da gestão de riscos no âmbito do órgão ou entidade.

12. Do mapeamento e avaliação dos riscos

- a) riscos operacionais: eventos que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade, normalmente associados a falhas, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas;
- b) riscos de imagem/reputação do órgão: eventos que podem comprometer a confiança da sociedade (ou de parceiros, de clientes ou de fornecedores) em relação à capacidade de o órgão ou entidade cumprir sua missão institucional;
- c) riscos legais: eventos derivados de alterações legislativas ou normativas que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade;
- d) riscos financeiros/orçamentários: eventos que podem comprometer a capacidade de o órgão ou entidade contar com os recursos orçamentários e financeiros necessários à realização de suas atividades ou eventos que possam comprometer a própria execução orçamentária, como atrasos no cronograma de licitações.

13. Das responsabilidades

- a) o dirigente máximo da organização é o principal responsável pelo estabelecimento da estratégia da organização e da estrutura de gerenciamento de riscos que incluem o estabelecimento, a manutenção, o monitoramento e o aperfeiçoamento dos controles internos da gestão.
- b) cada risco mapeado e avaliado deve estar associado a um agente responsável formalmente identificado.
- c) o agente responsável pelo gerenciamento de determinado risco deve ser o gestor com alçada suficiente para orientar e acompanhar as ações de mapeamento, avaliação e mitigação do risco.
- d) São responsabilidades do gestor de risco:
 - a. assegurar que o risco seja gerenciado de acordo com a política de gestão de riscos da organização;

b. monitorar o risco ao longo do tempo, de modo a garantir que as respostas adotadas resultem na manutenção do risco em níveis adequados, de acordo com a política de gestão de riscos;

c. garantir que as informações adequadas sobre o risco estejam disponíveis em todos os níveis da organização.

Os sistemas de controle interno gozam de liberdade interpretativa e de manifestação; porém, ao controle não é dada a opção de falhas. Da mesma forma, não está obrigado a concordar com essa opção e deve, nesses casos, registrar sua discordância ou sugerir outras condutas igualmente válidas.

Os responsáveis pelas atividades inerentes aos Sistemas de Controle Interno (controladores, auditores, analista e técnicos de controle, dentre outros) têm responsabilidade solidária estampada na regra do parágrafo primeiro do artigo 74 da Constituição Federal (Brasil, 1988), quando expressamente prevê que serão solidariamente responsáveis os servidores que, ao terem conhecimento de determinada irregularidade ou ilegalidade, deixarem de comunicá-la ao tribunal de contas competente.

Nesse sentido, uma notificação aos tribunais de contas deverá ocorrer após o esgotamento das medidas administrativas internas destinadas a sanar irregularidades ou formar a exclusão do controle interno. Isso é necessário para o livre exercício da função preventiva e corretiva do controle interno, que também é mandatada pela constituição para auxiliar o controle externo na sua missão institucional. Portanto, uma notificação deve estar incluída em todos os processos gerenciais que devem estar adequadamente definidos e fortalecidos.

Avalos (2009) argumenta que o grau de segurança proporcionado por um sistema de controle interno é relativo e leva em consideração as pessoas que estão suscetíveis a falhas e as limitações inerentes ao próprio sistema implementado. Os controles internos, por mais bem concebidos e operados que sejam, só podem proporcionar à gestão e ao órgão de administração superior uma garantia razoável de que os objetivos da organização estão sendo alcançados. Enquanto para D'ávila e Oliveira (2002), os sistemas de controle interno têm limitações devido ao elemento humano, o que pode levar a erros de julgamento, decisão e desvio de controles pela gestão.

A importância da gestão da informação no aumento da satisfação dos sistemas de controle permite que as organizações identifiquem falhas em seus processos de satisfação no exercício de controle e tomem medidas corretivas. Isso, por sua vez, ajuda a criar uma imagem positiva da instituição na mente da sociedade. O Coso criou quatro classificações para objetivos de controle interno que são aprimoradas por padrões de gestão de risco e governança corporativa,

impulsionando uma tendência global para métodos de controle interno. São as seguintes, em Coso (2009, p.5):

Estratégico: relacionado à sobrevivência, continuidade e sustentabilidade. Metas de alto nível, alinhadas e dão suporte à missão da organização.

Operacional: efetividade e eficiência na utilização dos recursos, mediante operações ordenadas, éticas, econômicas e adequada salvaguarda contra perdas, mau uso ou dano.

Comunicação: confiabilidade da informação produzida e sua disponibilidade para a tomada de decisões e para o cumprimento das obrigações de *accountability*.

Conformidade: aderência às leis e regulamentações aplicáveis à entidade e às normas, às políticas, aos planos e procedimentos da própria organização.

A estrutura Coso (2013) enfatiza a importância da tecnologia na melhoria do monitoramento organizacional. Isso inclui atividades de monitoramento contínuo, avaliações separadas e utilização de tecnologia para monitorar. A comunicação de falhas de controle e a adoção de medidas corretivas também são cruciais. Ao maximizar o uso da tecnologia, as organizações podem não apenas comunicar, bem como corrigir falhas e proporcionar melhor monitoramento e controle.

No Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Tocantins existem algumas falhas e discrepâncias que, mesmo alcançando os objetivos constitucionais, necessitam ser mitigadas para o alcance da eficácia e eficiência na responsabilidade constitucional constituída a esse sistema.

A Controladoria-Geral do Estado do Tocantins (CGE-TO) é fundamental na administração direta estadual ao atuar na esfera da Governadoria com a missão de zelar pelo patrimônio público e fortalecer a transparência da gestão. Suas atividades abrangem controle interno, auditoria pública, fiscalização, prevenção à corrupção, ouvidoria e correição de forma a assegurar que a administração estadual opere com integridade, eficiência e responsabilidade.

A Controladoria-Geral da União materializa as atividades de controle interno, objeto deste ponto da pesquisa realizada, como atividades materiais e formais, políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos organizacionais e de políticas públicas, como: procedimentos de autorização e aprovação; segregação de funções (autorização, execução, registro, controle); controles de acesso a recursos e registros; verificações; conciliações; avaliação de desempenho operacional; avaliação das operações, dos processos e das atividades; supervisão.

A existência de uma entidade controladora na administração pública é crucial para garantir o sucesso na consecução dos objetivos pretendidos. A controladoria, aquiesça destacado

por Lima *et al.* (2022), desempenha papel essencial no apoio à gestão pública e garante o cumprimento da legislação que rege o setor público de forma a fornecer informações valiosas para fins de tomada de decisão. Com base nas classificações definidas pelo framework do Coso e pela Controladoria- Geral da União, com comparativo das atividades reconhecidas pelo Conaci, serão demonstradas possíveis falhas e discrepâncias presentes nos sistemas de controle atual do Poder Executivo do Estado do Tocantins. É o resultado do trabalho realizado por meio de questionário que foi preenchido por analistas/agentes da área de controle interno da CGE/TO. Os procedimentos de controle compreendem políticas e procedimentos implementados para diminuir os riscos e alcançar os objetivos do órgão ou entidade.

O principal dever da controladoria, no Brasil, é garantir o controle, tarefa que deve ser executada com imparcialidade e independência. Segundo ensina Cavalcante & Luca (2013), a aplicação dos princípios de governança ao setor público pode ser percebida no papel abrangente e integrado da controladoria nas ações do ente público. Para serem efetivos, os procedimentos de controle devem ser apropriados; funcionar consistentemente, de acordo com um plano de longo prazo; ter um custo adequado; serem compreensíveis, razoáveis e diretamente relacionados aos objetivos de controle.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste tópico são apresentados elementos referentes às estratégias em relação à pesquisa que foi realizada como coleta de dados, análise das informações coletadas, critérios que foram utilizados para julgar a validade da pesquisa e para gerar produto proposto.

Com a finalidade de alcançar os objetivos propostos, inicialmente, foi realizado levantamento de referencial teórico relacionado ao tema que serviu como base para os achados. Metodologicamente, foi utilizada vertente do tipo exploratória que, conforme Gil (2002), visa proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito. Envolve levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão. Então, nessa etapa, foram pesquisados sistemas de governo (banco de dados e programas), plano plurianual, regulamentos, leis, diretrizes, programas, artigos acadêmicos, dissertações e projetos sobre o tema para embasamento teórico acerca das políticas públicas de governo e governança com controle a fim de identificar onde são preconizadas as diretrizes para melhoria dos serviços de governo.

A pesquisa também se caracterizou como descritiva que, segundo Ponte *et al.* (2007, p. 5), “objetiva a descrição de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”. Assim, após a primeira etapa de exploração do tema, foi realizada coleta de dados por meio de pesquisa documental a respeito das organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, a partir do Referencial Básico de Governança Organizacional – RBG, do órgão, 3ª edição, com última atualização em 2020. Tal documento foi obtido por meio do sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União. São dados secundários, uma vez que já estão disponíveis no portal do TCU (2020) e independem de submissão a cada um dos órgãos, objetos do estudo.

Na sequência, foi adotada uma abordagem qualitativa, combinando pesquisa bibliográfica e documental com entrevistas semiestruturadas e aplicados questionários sobre controles internos, respondidos e devolvidos por cada setor responsável à execução de controle interno. A aplicação desse instrumento fundamentou-se na legislação específica ao tema “Procedimentos de controles internos do Poder Executivo Estadual do Estado do Tocantins”. São dados secundários, uma vez que já estão disponíveis e independem de nova submissão dos questionários/entrevistas ao órgão envolvido.

Os questionários, preparado na forma de escala *Likert*, de acordo com Martins e Theóphilo (2009), consiste em um conjunto de itens apresentados em forma de afirmações ante

os quais se pede ao sujeito que externe sua reação ao escolher um dos cinco ou sete pontos de uma escala. Dessa forma, associa-se um valor numérico para cada ponto, cujo somatório dos valores (pontos) indica a atitude favorável ou desfavorável dos respondentes em relação ao objeto, ou representação simbólica medida. As respostas aos questionários emitidos por cada setor envolvido na pesquisa correspondem a uma posição oficial quanto à percepção dos servidores em relação à estrutura de seus sistemas de controle interno.

O contexto e a ação dos agentes envolvidos (ideias, interesses, preferências) representam grande importância no atual estudo, bem como a proeminência de se investigar os fenômenos no seu respectivo contexto. A compreensão do controle, em sua amplitude é, portanto, premissa básica para que sejam asseguradas as condições mínimas de realização do que foi planejado. É acompanhado da necessidade de estabelecimento de padrões de mensuração e comparação que possibilitem monitorar e avaliar processos e resultados alcançados.

Do ponto de vista de sua natureza, tratou-se de uma pesquisa aplicada a respeito da função controle interno na administração pública, porquanto objetiva produzir conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses universais (Gil, 2002). Segundo Fleury e Da Costa Werlang (2016), a pesquisa aplicada tem como objetivo resolver questões práticas por meio de métodos científicos estruturados.

Quanto à forma de abordagem do problema, a pesquisa assumiu aspecto quantitativo, ao utilizar dados numéricos decorrentes de informações obtidas com a aplicação de questionários junto aos servidores da CGE/TO. Foi também qualitativa, ao coletar e interpretar opiniões pessoais dos ocupantes de cargos/funções no âmbito da CGE/TO envolvidos com o gerenciamento e procedimentos de controle interno. Ou seja, a pesquisa foi de cunho quali/quantitativo.

Então, para análise dos dados, buscou-se o maior número de respostas para os quatro questionários que foram distribuídos entre analistas da Superintendência de Gestão e Ações de Controle Interno, da CGE/TO. Todas as perguntas foram respondidas e, com essa amostra, foi possível prosseguir a análise dos resultados coletados e estabelecer um diagnóstico. Por se tratar de assunto sensível de auditoria, para evitar qualquer risco de exposição dos colaboradores da pesquisa na instituição em que trabalham, todos foram mantidos anônimos.

A articulação entre as três fontes de evidências — entrevistas e questionários com colaboradores, análise documental normativa e revisão da literatura especializada — proporcionou uma compreensão mais aprofundada e multifacetada do objeto de estudo, contribuindo significativamente para a solidez dos achados. As Entrevistas e questionários ofereceram dados empíricos relevantes e contextualizados, ao passo que os documentos

normativos e os referenciais teóricos conferiram densidade analítica e respaldo conceitual à investigação. Essa estratégia metodológica favoreceu a triangulação das informações de forma a ampliar a validade dos resultados e enriquecer a interpretação dos elementos facilitadores e limitadores identificados. Dessa forma, reafirma-se o compromisso da pesquisa com a consistência analítica, o rigor metodológico e a qualidade científica.

A literatura científica aborda extensivamente a utilização da triangulação como estratégia metodológica para enriquecer a compreensão de fenômenos complexos em pesquisas qualitativas. A triangulação envolve a combinação de diferentes métodos, fontes de dados, teorias ou investigadores, visando aumentar a validade e a profundidade das análises. Denzin (1970) é um dos pioneiros a categorizar a triangulação em quatro tipos principais:

1. Triangulação de dados: utilização de diferentes fontes de dados para examinar um fenômeno.
2. Triangulação de investigadores: envolvimento de múltiplos pesquisadores na análise dos dados.
3. Triangulação teórica: aplicação de diversas perspectivas teóricas para interpretar os dados.
4. Triangulação metodológica: combinação de diferentes métodos de pesquisa para estudar o mesmo fenômeno.

No contexto brasileiro, Marcondes e Brisola (2014) discutem a análise por triangulação de métodos como um referencial para pesquisas qualitativas e enfatizam sua contribuição para a interpretação e atribuição de significados aos fenômenos investigados.

Segundo Barbetta (2017), além de poder influenciar no gerenciamento do processo de pesquisa, a estatística pode apresentar-se nas mais variadas etapas de uma pesquisa, desde o planejamento do estudo até a interpretação de seus resultados.

As entrevistas foram conduzidas a partir de convites enviados para o e-mail funcional do superintendente de Gestão e Ações de Controle Interno, que ficou responsável por repassar aos colaboradores, conforme a estrutura de cada órgão e a sua ligação com o setor, no âmbito da CGE/TO. Da mesma forma, o envio e a recepção dos questionários seguiram o mesmo fluxo, sendo estruturados com base em abordagens temáticas, estatísticas e descritivas, conforme os objetivos definidos no projeto da dissertação.

A articulação entre as três fontes de evidências — entrevistas e questionários com colaboradores, análise documental normativa e revisão da literatura especializada — proporcionou uma compreensão mais aprofundada e multifacetada do objeto de estudo,

contribuindo significativamente para a solidez dos achados. As Entrevistas e questionários ofereceram dados empíricos relevantes e contextualizados, ao passo que os documentos normativos e os referenciais teóricos conferiram densidade analítica e respaldo conceitual à investigação. Essa estratégia metodológica favoreceu a triangulação das informações de forma a ampliar a validade dos resultados e enriquecer a interpretação dos elementos facilitadores e limitadores identificados. Dessa forma, reafirma-se o compromisso da pesquisa com a consistência analítica, o rigor metodológico e a qualidade científica.

A literatura científica aborda extensivamente a utilização da triangulação como estratégia metodológica para enriquecer a compreensão de fenômenos complexos em pesquisas qualitativas. A triangulação envolve a combinação de diferentes métodos, fontes de dados, teorias ou investigadores, visando aumentar a validade e a profundidade das análises. Denzin (1970) é um dos pioneiros a categorizar a triangulação em quatro tipos principais:

5. Triangulação de dados: utilização de diferentes fontes de dados para examinar um fenômeno.
6. Triangulação de investigadores: envolvimento de múltiplos pesquisadores na análise dos dados.
7. Triangulação teórica: aplicação de diversas perspectivas teóricas para interpretar os dados.
8. Triangulação metodológica: combinação de diferentes métodos de pesquisa para estudar o mesmo fenômeno.

No contexto brasileiro, Marcondes e Brisola (2014) discutem a análise por triangulação de métodos como um referencial para pesquisas qualitativas e enfatizam sua contribuição para a interpretação e atribuição de significados aos fenômenos investigados.

Segundo Barbeta (2017), além de poder influenciar no gerenciamento do processo de pesquisa, a estatística pode apresentar-se nas mais variadas etapas de uma pesquisa, desde o planejamento do estudo até a interpretação de seus resultados.

Além disso, Mazzon (2018) desenvolveu uma ferramenta denominada matriz de amarração metodológica que visa contribuir para a melhoria da qualidade da pesquisa científica. Pode aperfeiçoar a articulação e conexão de teorias, hipóteses, métodos, resultados e implicações da pesquisa empírica. Essa matriz contribuiu em termos de planejamento e organização da pesquisa. A matriz de amarração adaptada, conforme Quadro 1, apresenta uma visão sintética dos principais elementos da pesquisa: o objetivo geral, os objetivos específicos, os métodos de coleta de dados e os métodos de análise de dados.

Quadro 1 - Matriz de amarração



Fonte: Elaborada pelo autor (2024).

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo, são apresentados e discutidos os resultados obtidos na pesquisa de campo, fundamentados em pesquisa documental, questionários e entrevistas realizadas com os servidores da Controladoria-Geral do Estado, especificamente da área de gestão do controle. A análise dos dados foi conduzida com base em abordagens temáticas, estatísticas e descritivas. Para garantir a construção científica alinhada aos objetivos específicos do estudo, adotou-se uma estrutura metodológica rigorosa e coerente. A primeira parte trata-se da estrutura do órgão de controle interno do estado do Tocantins.

4.1 Estrutura do Órgão de Controle Interno do Estado do Tocantins

Este item atende o primeiro objetivo específico, que é descrever a estrutura do órgão de controle interno do Estado do Tocantins, concebida para garantir uma atuação abrangente e integrada, permitindo o cumprimento das atribuições legais, conforme disposto na Lei Estadual nº 2.735/2013 e na Lei Estadual nº 3.421/2019, além de regulamentos internos que orientam sua atuação. Esse arcabouço normativo está alinhado com as diretrizes estabelecidas nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal e nos artigos 32 e 36 da Constituição Estadual, reforçando sua legitimidade como órgão de fiscalização e controle.

O Quadro 2 apresenta a relação de procedimentos e técnicas utilizados nas etapas de coleta e análise de dados, vinculados a esse objetivo específico, com o propósito de atingir o objetivo geral da pesquisa.

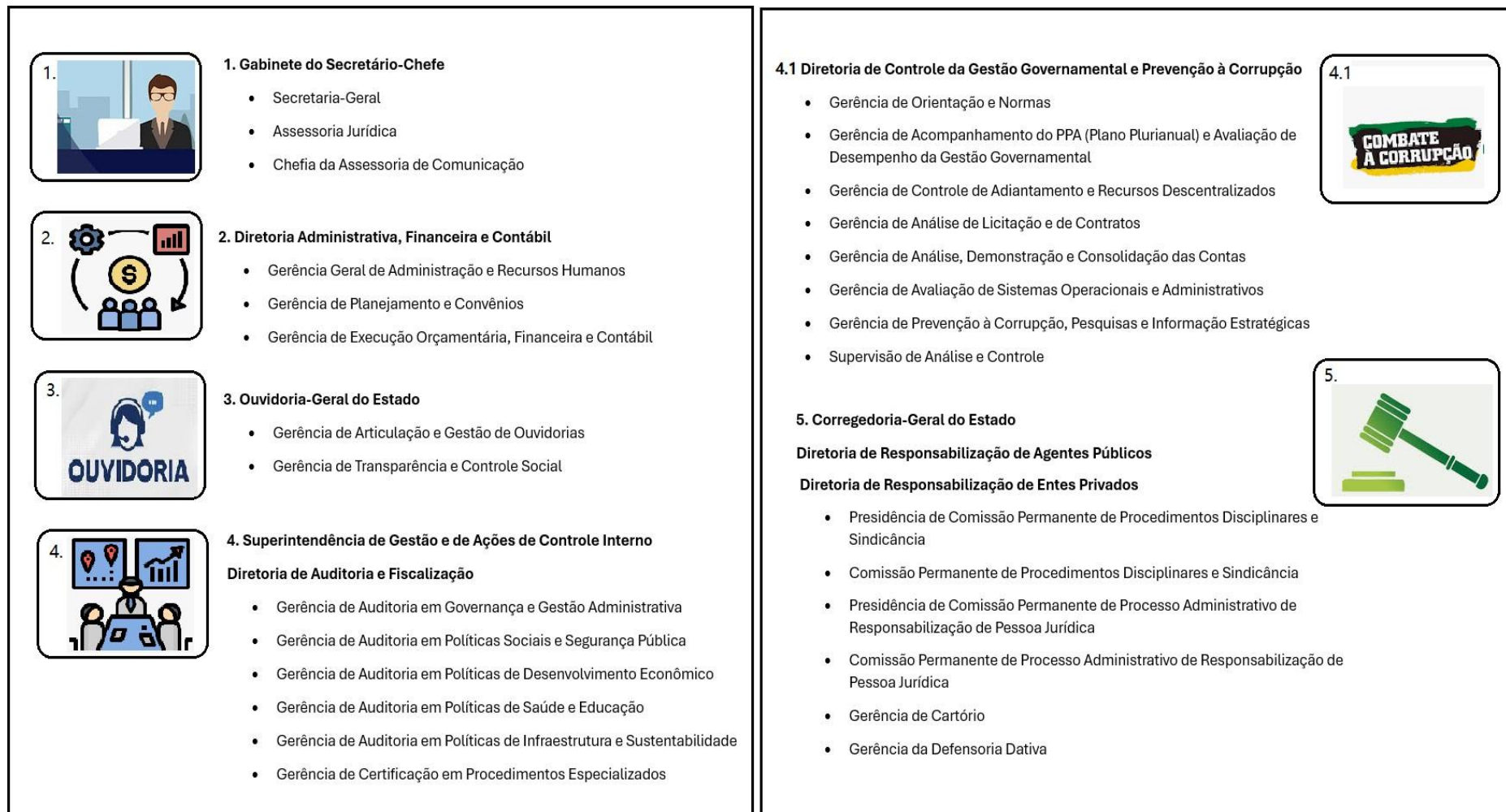
Quadro 2. Procedimentos e técnicas utilizados nas etapas de coleta e análise de dados.

 Objetivo Específico	 Tema	 Artigo Específico	 Norma Legal	 Método de Coleta de dados	 Método de Análise dados
Descrever a estrutura do órgão de controle do Estado do Tocantins	Estrutura do órgão de controle interno	Artigos 70 e 74 da Constituição Federal; Artigos 32 e 36 da Constituição Estadual; Artigo 1º, da Lei nº 2.735/2013; Artigo 16, da Lei nº 3.421/2019.	Constituição Federal, Constituição Estadual, Lei nº 2.735/2013 e Lei nº 3.421/2019	Pesquisa documental por meio do Diário Oficial do Estado e do Diário Oficial da Assembleia Legislativa do Tocantins	Análise documental; Análise dos conteúdos por temática

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Ao buscar a efetividade das políticas públicas, o aprimoramento da integridade e a transparência na gestão governamental, a CGE-TO se posiciona como referência na administração pública ao promover boas práticas de governança e controle social. Seu compromisso com a prevenção, monitoramento e avaliação da gestão governamental fortalece não apenas a confiabilidade dos processos administrativos, como também a participação da sociedade na fiscalização dos recursos públicos. A organização e o mapa estratégico, mesmo esse último sem fazer parte total da regência legislativa, da Controladoria - Geral do Estado do Tocantins (CGE-TO), são delineados para assegurar a eficiência e a eficácia do controle interno do Poder Executivo Estadual. A estrutura básica é composta pelos seguintes componentes:

Figura 10 – Estrutura básica Controladoria Geral do Estado do Tocantins (CGE-TO).



Fonte: Criada pelo autor com dados extraídos da Controladoria-Geral do Estado do Tocantins (2024).

4.1.1 Mapa Estratégico da CGE-TO

O Mapa Estratégico da Controladoria-Geral do Estado do Tocantins (CGE-TO) foi desenvolvido com o objetivo de fortalecer a governança pública e assegurar a eficiência e a eficácia do controle interno no âmbito do Poder Executivo Estadual. Alinhado às diretrizes de transparência, integridade e aprimoramento da gestão, o mapa define os eixos estratégicos que norteiam a atuação do órgão, promovendo a melhoria contínua dos processos administrativos e a otimização da aplicação dos recursos públicos.

Por meio de abordagem estruturada e orientada por resultados, o Mapa Estratégico da CGE-TO estabelece metas e ações prioritárias que contribuem para o fortalecimento do controle interno, o combate à corrupção e a ampliação da transparência pública. Dessa forma, a Controladoria reafirma seu compromisso com a boa governança e com a promoção de uma administração pública eficiente, ética e voltada para o interesse coletivo, como demonstrado na figura 11.

Figura 11 – Mapa Estratégico da Controladoria-Geral do Estado do Tocantins (CGE-TO)



Fonte: Criada pelo autor com dados extraídos da Controladoria-Geral do Estado do Tocantins. (2024)

4.2 Integração dos Sistemas de Controle Interno e seu Funcionamento Estrutural, no Atendimento à Legislação

Este item busca atender ao segundo objetivo específico, que é a integração dos sistemas de controle interno e seu funcionamento estrutural, no atendimento à legislação.

Para essa análise, utilizamos dados coletados ao longo do processo de pesquisa de campo, com base nas respostas aos blocos de questionários e entrevistas. Dessa forma, estruturou-se uma avaliação abrangente do funcionamento dos sistemas de controle interno e a maior parte das informações foi tabulada e interpretada em termos percentuais.

Como já mencionado, o processo seguiu etapas alinhadas aos objetivos específicos do estudo. A investigação teve início com questões relacionadas à área de atuação dos colaboradores e à relevância do tema para a pesquisa. Em seguida, prosseguiu para a análise de diferentes aspectos, como as atividades de auditoria interna conduzidas pela CGE/TO, o plano de carreiras e remuneração dos profissionais de controle interno do Estado do Tocantins, além da atuação da Controladoria-Geral do Estado no âmbito do controle interno. Todas essas dimensões foram analisadas à luz do que está estabelecido na legislação.

Quadro 3 - Área de atuação dos colaboradores e relevância para a pesquisa

Área de Atuação	Número de Colaboradores Pesquisados	Relevância para a Pesquisa
Diretoria de Auditoria e Fiscalização	 26*	Responsáveis por fiscalizar e garantir a conformidade dos processos internos.
Diretoria de Controle da Gestão Governamental e Prevenção à Corrupção	 20**	Realizam a análise e avaliação dos controles internos.
Diretoria de Controle da Gestão Governamental e Prevenção à Corrupção	 20**	Monitoram a correta aplicação dos recursos financeiros.
Diretoria de Controle da Gestão Governamental e Prevenção à Corrupção	 20**	Gerenciam processos relacionados à conformidade trabalhista e ética organizacional.
Diretoria de Auditoria e Fiscalização	 26*	Implementam as políticas e práticas de controle interno no dia a dia da Controladoria-Geral do Estado.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

*Repete-se o número de servidores.

** Repete-se o número de servidores.

O Quadro 3 apresenta as principais áreas de atuação dos colaboradores entrevistados na pesquisa e sua relevância para o estudo sobre controle interno. A participação de profissionais dessas áreas foi essencial para a obtenção de informações sobre a eficácia dos mecanismos de controle, a aderência às normas e os desafios enfrentados na implementação de práticas organizacionais focadas na transparência e na eficiência nas áreas de controle.

O setor de controle interno desempenha papel fundamental na fiscalização dos processos e na mitigação de riscos. Sendo que, a área da Diretoria de Controle da Gestão Governamental e Prevenção à Corrupção tem a função de analisar e avaliar a eficiência dos controles estabelecidos. Por fim, a auditoria e fiscalização analisam a conformidade e atuam na aplicação prática das diretrizes constituídas e são responsáveis pela execução das políticas de controle interno no cotidiano organizacional.

A relevância desses colaboradores para a pesquisa justifica-se pela sua atuação direta ou indireta na construção e manutenção de um ambiente organizacional seguro, eficiente e transparente, fatores essenciais para a integridade dos processos internos e a credibilidade institucional. Seguindo, foram efetivados outros quadros que sintetizam diversos aspectos de forma a respeitar o pensamento dos colaboradores da Controladoria–Geral do Estado do Tocantins.

Conforme apresentado no Quadro 4, foi realizada uma análise diagnóstica acerca da integração dos sistemas de controle, considerando as atividades, métodos e análises percebidas e efetivamente alcançadas, tanto na perspectiva normativa quanto na contribuição das falas dos entrevistados/atores envolvidos. Essa discussão reflete maturidade e efetividade dos sistemas de controle interno, alinhando-se às abordagens propostas por Oliveira e Silva (2018), que destacam a importância da integração sistêmica para a melhoria da governança organizacional.

Além disso, a percepção dos servidores, enquanto agentes com expertise na estrutura de controle, fornece uma visão auxiliar que complementa a compreensão sobre o grau de implementação e funcionamento dos controles internos, conforme sugerido por Silva *et al.* (2020). Assim, o diagnóstico evidencia a necessidade de fortalecer a integração dos sistemas de controle, promovendo maior alinhamento entre as atividades realizadas e as normativas vigentes que contribuem para a eficiência e a transparência na gestão pública.

Quadro 4. Análise diagnóstica acerca da integração dos sistemas de controle

Diagnóstico dos Sistemas de Controle Interno					
Objetivo Específico	Tema	Método de Coleta de Dados	Método de Análise de Dados	Estrutura Adotada para Diagnosticar	Ocorrência
 Integração dos sistemas de controle interno e seu funcionamento estrutural, no atendimento a legislação	 • Atividades de auditoria interna realizadas pela CGE/TO. • Plano de carreira e remuneração dos profissionais de controle interno • Atividades de Controle Interno da Controladoria-Geral do Estado do Tocantins	 Questionários, análise de documentos e entrevistas com servidores da Controladoria-Geral do Estado, área de gestão do controle	 Análise de Conteúdo; Análise de Documento.	 • Análise da estrutura formal de controle; • Avaliação de processos e procedimentos • Monitoramento e auditoria; • Análise dos aspectos culturais e de capacitação; • Interpretação em termos percentuais	 P1, P2, P3 (entrevistados); • Questionário

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

No mote, ao responderem sobre a atividade de auditoria interna da CGE/TO, as respostas denotam que a CGE/TO desempenha papel relevante na fiscalização e controle interno do Estado. Contudo, há desafios a serem enfrentados, como a necessidade de fortalecer a autonomia da auditoria, ampliar a adoção de indicadores de desempenho e aprimorar mecanismos de governança. Essas informações são fundamentais para embasar melhorias nos processos internos e no fortalecimento da transparência e eficiência na administração pública.

Versam de um trecho de código extraído de falas relacionadas à atuação do Controle Interno, coletadas por meio de entrevistas e questionários, que a análise desses dados revela uma tendência de busca por protagonismo por parte da Controladoria-Geral do Estado do Tocantins (CGE/TO), especialmente no que diz respeito à formulação e à implementação de políticas públicas. Essa dinâmica sugere uma atuação proativa da CGE/TO na condução e na influência sobre as políticas públicas que evidencia seu papel estratégico no contexto do controle interno e na gestão pública.

A realização das entrevistas teve como objetivo diagnosticar a integração e o funcionamento estrutural dos sistemas de controle interno da CGE/TO e verificar o alinhamento com a legislação e os princípios de controle. Foram entrevistados três gestores e questionados sobre 10 questões (Apêndice F).

Após as entrevistas e suas transcrições, foi constituída uma categorização inicial, conforme a seguir:

- Conformidade legal e estrutura formal: Perguntas 1, 2, 3;
- Autonomia, independência e quadro de pessoal: Perguntas 4, 5, 6;
- Funcionamento dos processos internos: Perguntas 7, 8, 9, 10;
- Integração sistêmica: implícito em várias, mas especialmente em Q8.

Para análise, na categoria 1: conformidade legal e estrutura formal identificou-se também algumas subcategorias. Dentro dessa categoria 1, identificou-se o escopo das atividades (Q1). Os trechos das falas a seguir a evidenciam:

(P1, P2, P3): Consenso de que *sim*, a afirmação sobre as atividades principais da CGE (controle interno, fiscalização, auditoria, avaliação, corrupção, transparência, correição) está correta e alinhada ao papel institucional/legal.

(P3): Ressalva que desafios práticos (orçamento, autonomia, estrutura) podem comprometer a *efetividade total* dessas funções.

Percebe-se que há conformidade legal quanto ao *escopo* das atribuições da CGE, mas a capacidade de exercê-las plenamente é questionada devido a fatores estruturais.

Ainda na 1ª categoria, aponta-se a estrutura organizacional (Lei 2.735/2013) na Q2, evidenciadas nas falas a seguir:

(P1, P2, P3): Consenso de que *sim*, a CGE foi inicialmente estruturada com foco nas atividades finalísticas (controle interno, ouvidoria), com a correição sendo incorporada posteriormente (P1, P2).

(P3): Reitera que a *implementação* prática dessa estrutura enfrenta desafios (pessoal, estrutura insuficiente, orçamento), comprometendo a proposta inicial.

As respostas apontam que a estrutura formal definida pela lei é reconhecida, mas o funcionamento estrutural real é percebido como deficiente devido a carências na implementação.

Outro achado foi em relação à Legislação Específica de Carreira (PCCR) na Q3.

(P1, P2, P3): Consenso absoluto de que *não*, o PCCR atual *não* possui capítulo específico para os servidores da CGE.

(P2): Afirma que essa ausência *compromete a valorização* e dificulta a atração/manutenção de talentos.

(P3): Vê a lacuna como uma *oportunidade* para reformular a política de gestão de pessoas.

Identificou-se que esta é uma falha legislativa/estrutural crítica. A falta de um marco legal específico para a carreira de controle dentro da CGE é unanimemente apontada.

A categoria 2 refere-se à autonomia, independência e quadro de pessoal. Em relação à autonomia garantida pelo PCCR Atual? Na Q4, os respondentes apontaram que:

(P1): “Não”, mas um PCCR *próprio* seria um avanço para fortalecer a autonomia e garantir independência ("sem pressões externas").

(P2): “Embora...” passo positivo, ele ainda não garante tudo, por si só, plena autonomia". Autonomia plena exige mais (mecanismos robustos, governança).

(P3): “Contribui significativamente”, mas não é suficiente por si só. Autonomia plena requer mais (cultura, respaldo legal, ambiente). PCCR é condição necessária.

As respostas demonstram que o PCCR atual é insuficiente para garantir a autonomia plena (administrativa, funcional, operacional, política). Há reconhecimento de que um PCCR adequado é fundamental, mas não o único fator. Ainda nesta categoria, tratando sobre o impacto da ausência de quadro próprio na independência/especialização, presente na Q5, a fala dos respondentes foi:

(P1): “Sim”, compromete *significativamente* a independência e especialização. Sujeita a lotações temporárias e influências externas, fragiliza imparcialidade, prejudica estabilidade e continuidade.

(P2): "Certamente". Reduz capacidade técnica, torna mais vulnerável a pressões políticas/administrativas. Domínio técnico e autonomia funcional são melhor assegurados com quadro concursado exclusivo.

(P3): "Representa uma lacuna importante". Compromete especialização, dificulta uma cultura organizacional sólida. Quadro efetivo fortaleceria independência técnica e legitimidade.

Percebe-se um forte consenso de que a falta de um quadro próprio e carreira específica é prejuízo direto e grave à independência, especialização, capacidade técnica e continuidade da CGE, abrindo brechas para interferências. Essa é uma fragilidade estrutural central.

E, quanto aos benefícios de um PCCR Próprio, a Q6 emergiu as seguintes falas:

(P1): Impactos significativos: fortaleceria autonomia técnica/funcional, maior compromisso, produtividade, qualificação contínua, reforçaria papel estratégico.

(P2): Mais motivação, reconhecimento, estrutura voltada às peculiaridades da função, sentimento de pertencimento, incentivo ao aperfeiçoamento técnico, qualidade das auditorias, eficiência.

(P3): Avanço na valorização e retenção (reduz evasão), fortalecimento da institucionalização, maior estabilidade funcional, atuação mais proativa, técnica e independente, boa governança, transparência.

De acordo com os gestores, um PCCR próprio é visto como uma solução estrutural chave, capaz de gerar múltiplos benefícios que vão desde a motivação individual até o fortalecimento institucional, a qualidade do trabalho e a própria independência.

Já a categoria 3 tratou do funcionamento dos processos internos. Uma subcategoria tratou da contribuição da CGE para o bom desempenho (Atividades Fim) na Q7.

(P1): Atua como órgão central, promovendo auditorias, fiscalizações, avaliações; fortalece ouvidoria; estimula transparência; lidera prevenção/combate à corrupção; conduz correição. "Decisiva" para o desempenho do Estado.

(P2): Aprimora mecanismos de controle/governança com métodos sistematizados; trata denúncias (ouvidoria); conduz processos disciplinares (correição). Papel "estratégico" para eficiência, legalidade, integridade.

(P3): Impacta qualidade dos serviços públicos ao identificar fragilidades; amplia diálogo (ouvidoria); aumenta confiança social (transparência); dá credibilidade à administração (prevenção/correição).

Os entrevistados reconhecem a contribuição potencial e o papel estratégico da CGE em suas diversas frentes de atuação (controle, ouvidoria, transparência, correição), alinhado às suas funções legais. Na mesma categoria, tratou-se do alinhamento do Plano de Auditoria com Gestão de Risco das instituições que são auditadas, na Q8.

(P1): "Sim", tem buscado alinhar-se *progressivamente*. Adoção de abordagens baseadas em risco otimiza recursos e aumenta efetividade. Alinhamento contribui para atuação estratégica/preventiva.

(P2): "Embora haja esforços", existem *limitações na integração plena*. Ausência de cultura de gestão de riscos nos órgãos públicos *dificulta* o alinhamento. Necessário fomentar institucionalização da gestão de riscos e capacitação.

(P3): Tem *evoluído* para incorporar práticas baseadas em risco, mas o grau de alinhamento *varia* conforme a maturidade da gestão de riscos nos órgãos auditados. "Ainda há espaço para ampliar esse alinhamento" e consolidar visão integrada.

As falas apontaram que esse é um ponto crucial para a integração. Há intenção e esforços para alinhar a auditoria à gestão de riscos, mas a integração efetiva é parcial e enfrenta barreiras significativas, principalmente a falta de maturidade na gestão de riscos das próprias entidades auditadas e, possivelmente, a necessidade de maior capacitação interna na CGE. O funcionamento é mais uma aspiração do que uma realidade consolidada.

As evidências das falas sobre os métodos de priorização de auditorias (Recursos limitados), na Q9, mostram que:

(P1): "Sim", adota métodos. Critérios: materialidade, relevância social, recorrência de falhas, grau de risco institucional. Abordagem assegura priorização dos mais críticos/impactantes.

(P2): "Sim", vem incorporando metodologias baseadas em risco. Avaliação de: vulnerabilidades operacionais, impactos potenciais, denúncias/indícios. Métodos direcionam esforços para áreas de maior impacto/necessidade.

(P3): "Apesar das limitações de recursos", tem buscado avançar. *Não existe modelo plenamente automatizado*. Elementos usados: criticidade da área, histórico, volume orçamentário, alinhamento com metas. Seleção "racional" para concentrar esforços.

Pode-se afirmar, de acordo com as falas, que a CGE utiliza métodos técnicos e baseados em risco para priorizar auditorias, o que é uma prática adequada para o funcionamento eficiente com recursos limitados. No entanto, a falta de um "modelo plenamente automatizado" (P3) sugere que o processo pode não ser totalmente sistematizado ou pode variar em sua aplicação. Quanto ao monitoramento e melhoria contínua da atividade de auditoria na Q10, evidencia-se as falas:

(P1): "Sim", constantemente monitorada e avaliada. Mecanismos internos (não são sistemas formais) precisam ser *melhorados*. Preveem revisões periódicas, capacitações. Busca alinhamento às melhores práticas.

(P2): "Embora haja esforços pontuais", existem *desafios* quanto à sistematização e periodicidade. Ausência de indicadores bem definidos, limitação de recursos (técnicos/humanos) *dificultam consolidação* de cultura de melhoria contínua. Necessário avançar para maior eficácia/estratégia.

(P3): Tem adotado *iniciativas relevantes* (revisão de manuais, novas metodologias, ferramentas). Processos *ainda em fase de consolidação*. Importante fortalecer política interna de avaliação contínua (indicadores objetivos, boas práticas).

Nesse aspecto, percebe-se que o funcionamento do ciclo de melhoria contínua da auditoria é incipiente e assistemático. Existem "esforços pontuais" e "iniciativas", mas falta uma estrutura consolidada, com sistemas, indicadores claros e periodicidade definida. A "cultura de melhoria contínua" ainda precisa ser desenvolvida.

A Categoria 4 tratou da integração sistêmica (Principalmente derivada da Q8, mas com reflexos de outras questões. Aqui tem-se a integração externa (CGE x entidades auditadas - gestão de riscos), de acordo com a fala:

A integração é buscada, mas limitada pela falta de cultura e maturidade em gestão de riscos nos órgãos externos e pela necessidade de avanço interno na CGE. A visão integrada entre controle e gestão de riscos ainda precisa ser consolidada.

Nota-se que a integração sistêmica externa é fraca. O funcionamento do controle ainda parece operar de forma relativamente isolada das práticas de gestão de risco das entidades que audita, apesar dos esforços em contrário.

Ainda na categoria 4 aparece a integração interna (processos e funções)

(Respostas à Q2): A adição posterior da correição sugere uma evolução na integração funcional.

(Respostas à Q5 e Q6): A falta de quadro/PCCR próprio dificulta a criação de uma cultura organizacional sólida (P3, Q5) e um "sentimento de pertencimento" (P2, Q6), o que são fatores que podem prejudicar a integração e a coesão interna entre diferentes áreas e servidores.

(Respostas à Q10): A falta de sistematização nos processos de melhoria contínua também pode indicar falhas na integração entre a execução da auditoria e os mecanismos de avaliação e aprendizado organizacional.

Pelas respostas, tem-se que a integração interna pode ser considerada parcial. Embora as funções existam, a falta de uma estrutura de carreira unificada e a incipiência de alguns processos (como melhoria contínua) sugerem desafios na articulação e coesão do funcionamento interno.

Enfim, com base nas evidências das falas dos entrevistados, são possíveis algumas considerações quanto ao diagnóstico da integração e funcionamento estrutural da CGE/TO em relação à legislação, uma vez que a CGE/TO possui uma estrutura formal estabelecida pela Lei 2.735/2013 e um escopo de atuação alinhado à legislação de controle interno (Q1, Q2). No entanto, o funcionamento estrutural efetivo é percebido como significativamente comprometido por carências na implementação (pessoal, orçamento - Q2, P3) e, principalmente, por uma lacuna legislativa crítica: a ausência de um PCCR específico para seus servidores (Q3, Q4, Q5, Q6).

A falta do PCCR específico é o ponto nevrálgico identificado. Ela não é apenas uma questão administrativa, mas um fator que mina pilares essenciais do controle interno, conforme previstos idealmente pela legislação e boas práticas: a autonomia garantida é considerada insuficiente (Q4), e a falta do quadro/PCCR próprio torna o órgão vulnerável a pressões externas e compromete a independência técnica e a imparcialidade (Q5). Isso representa um desalinhamento funcional grave com os princípios legais do controle. A ausência de carreira específica prejudica a atração, retenção, especialização e motivação dos servidores, impactando a qualidade e a continuidade dos trabalhos (Q5, Q6).

Os processos internos chave existem e buscam seguir boas práticas: utiliza critérios técnicos e baseados em risco (Q9), o que é positivo, mas o processo pode não ser totalmente sistematizado. É a área mais frágil no funcionamento interno. Apesar de iniciativas, falta sistematização, indicadores, periodicidade e uma cultura consolidada (Q10). O funcionamento é mais reativo/pontual do que proativo/contínuo. E possui uma integração sistêmica deficitária, essencial para um sistema de controle eficaz sendo um ponto fraco: a conexão entre o plano de auditoria da CGE e a gestão de riscos das entidades auditadas é limitada e depende da maturidade externa (Q8). O controle não opera de forma plenamente integrada ao ciclo de gestão das políticas públicas.

A falta de carreira unificada e processos assistemáticos podem dificultar a coesão e a articulação eficiente entre as diferentes funções e equipes da CGE.

A análise de conteúdo das entrevistas revela que, embora a CGE/TO possua uma estrutura legal de base e execute as funções previstas, seu funcionamento estrutural e a integração de seus sistemas de controle são significativamente prejudicados por uma falha central: a ausência de um PCCR específico. Essa lacuna legislativa/estrutural impacta

diretamente a autonomia e independência do órgão, colocando-o em desalinhamento com princípios fundamentais do controle, a capacidade técnica e a continuidade de suas ações. Além disso, os processos internos, especialmente de melhoria contínua, carecem de robustez e sistematização, e a integração sistêmica (interna e, sobretudo, externa) é deficitária.

Portanto, o diagnóstico mostra a necessidade urgente de fortalecimento institucional, começando pela criação de uma carreira específica e um PCCR próprio, como condição essencial, embora não única, para aprimorar o funcionamento estrutural, garantir a autonomia necessária, consolidar os processos internos e promover uma integração mais efetiva do sistema de controle interno no âmbito do Poder Executivo Estadual do Tocantins para atender de forma mais plena ao espírito e aos requisitos da legislação.

Não obstante as limitações da pesquisa, o estudo revela achados importantes acerca do processo de implementação dos sistemas de controle interno e seu funcionamento estrutural. São possibilidades de criação dos mecanismos de análise da estrutura e normas de controle, avaliação da conformidade com legislações e normativas aplicáveis, integração entre os diferentes setores responsáveis pelo controle interno, avaliação de processos e metodologias – com a identificação se os processos de auditoria, fiscalização e conformidade estão bem definidos e documentados. Ainda, com o uso de ferramentas de diagnóstico e aplicação de questionários e entrevistas com gestores e servidores do órgão de controle interno.

Um dos avanços mais relevantes inerentes à implementação do plano deste trabalho é o produto técnico - a minuta do Projeto de Lei que institui Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCR) da CGE/TO. Além da criação de inovações que possam contribuir como uso de indicadores de desempenho, grau de atendimento a recomendações e tempo de resposta a não conformidades, bem como implementação de *checklists* de conformidade, baseados em boa governança.

O sistema de controle interno do Poder Executivo estadual do Tocantins apresenta uma estrutura normativa bem definida e mecanismos eficazes de auditoria e transparência. No entanto, ainda há desafios a serem superados, especialmente no que se refere à integração dos setores, capacitação dos servidores e independência funcional. A implementação das recomendações propostas nesta formação de ideia contribuirá para um controle interno mais eficiente, moderno e alinhado às melhores práticas de governança pública de forma a fortalecer a transparência e a responsabilidade na gestão.

4.3 Identificação de Falhas e Discrepâncias nos Sistemas de Controle Interno

Este item atende ao terceiro objetivo específico que é identificar falhas e discrepâncias nos sistemas de controle interno da Controladoria-Geral do Estado do Tocantins (CGE/TO).

Para garantir a efetividade desses sistemas, é fundamental analisar possíveis fragilidades que possam comprometer a eficiência dos métodos de trabalho e a conformidade dos processos administrativos. Mesmo quando os objetivos constitucionais são alcançados, ainda persistem deficiências e discrepâncias que impactam a eficácia do sistema.

Nesse cenário, assim como nos demais temas tratados nos parágrafos anteriores deste capítulo, o estudo utilizou a triangulação de dados como estratégia metodológica para reforçar a validade dos resultados ao combinar entrevistas e questionários semiestruturados, análise documental e revisão de literatura.

Assim como no objetivo específico anterior foram constituídas Categorias, demonstradas no Quadro 5, definidas da seguinte forma:

- Falhas estruturais e organizacionais;
- Discrepâncias nos procedimentos e normativas;
- Fragilidades tecnológicas e operacionais;
- Deficiências na cultura organizacional e capacitação;
- Conclusão e recomendações.

Para análise, na Categoria 1: Falhas estruturais e organizacionais identificou-se falta de integração entre os setores de controle, causando inconsistências na comunicação e troca de informações, escassez de profissionais qualificados e ausência de carreira própria, prejudicando a autonomia e imparcialidade e ausência de um sistema unificado de auditoria e fiscalização, levando à duplicação de esforços.

De início falamos que a falta de integração entre os setores de controle indica uma fragmentação das atividades de auditoria e fiscalização. Quando as equipes de controle não se comunicam ou não compartilham informações de maneira eficaz, há um risco elevado de falhas nos processos, como a repetição de auditorias ou a falta de cobertura completa em áreas críticas.

A escassez de profissionais qualificados é uma das principais dificuldades enfrentadas em muitas instituições e pode resultar em vários desafios operacionais que reverberam na ausência de uma carreira própria para esses profissionais, pois não há um plano de desenvolvimento e retenção adequado. Isso pode levar à perda de talentos e à substituição frequente de pessoal, o que prejudica a continuidade e a consistência das ações de controle.

A falta de um sistema integrado para auditoria e fiscalização resulta em redundâncias e esforços duplicados. Quando não há um sistema unificado, diferentes setores podem acabar

realizando auditorias ou fiscalizações sobre as mesmas áreas, o que gera desperdício de recursos e tempo.

Dentro da Categoria 2, identificou-se lacunas na conformidade com normas e regulamentos, além de atrasos na implementação de recomendações, falta de monitoramento contínuo e avaliação de riscos, dificultando ações preventivas e processos de auditoria muitas vezes reativos, realizados após irregularidades, ao invés de preventivos.

Revela-se com isso, uma série de falhas importantes que comprometem a eficácia dos processos de auditoria e fiscalização, além de aumentar a vulnerabilidade da organização a irregularidades e ineficiência.

Incluso no item de lacunas na conformidade com normas e regulamentos, além de atrasos na implementação de recomendações, percebe-se que a falta de aderência as normas comprometem a integridade e a credibilidade dos processos de fiscalização.

Quanto ao monitoramento contínuo é fundamental para garantir que os processos de auditoria não sejam apenas pontuais, mas sim parte de um ciclo constante de avaliação e melhoria. A ausência de monitoramento contínuo sugere que a instituição pode ter dificuldades em detectar falhas antes que se tornem problemas significativos, resultando em um comportamento reativo, onde as ações só são tomadas após a ocorrência de irregularidades.

Nota-se, quanto aos processos de auditoria serem predominantemente reativos, ou seja, realizados após as irregularidades, indica uma abordagem de correção ao invés de prevenção. A auditoria deveria funcionar como uma ferramenta proativa, identificando e corrigindo falhas antes que se transformem em problemas sérios. O foco na reação após a falha já ocorrida não permite que a instituição mitigue riscos de forma eficiente.

Já a categoria 3 tratou do funcionamento dos processos quanto as fragilidades tecnológicas e operacionais identificando baixa automatização dos processos, com muitos ainda sendo manuais, aumentando a vulnerabilidade a erros, inconsistências e falhas no registro de informações, comprometendo a confiabilidade dos dados e dados incompletos ou inconsistentes, além de falhas na segurança da informação.

A análise desse item, que aborda as fragilidades tecnológicas e operacionais, revela uma série de desafios críticos para a organização, especialmente no que diz respeito à automação insuficiente dos processos.

Denota-se, que a automação dos processos é um dos principais pilares para garantir eficiência, precisão e consistência nas operações. A baixa automação implica que muitos processos ainda são realizados manualmente, o que não apenas aumenta o tempo necessário para executá-los, mas também deixa a organização mais suscetível a erros humanos.

A vulnerabilidade a erros e inconsistências identificados nesses processos é um reflexo direto da falta de automação e da dependência de processos manuais. Informações incorretas ou registradas de forma inconsistente podem comprometer a qualidade dos dados e afetar negativamente a tomada de decisão.

A presença de dados incompletos ou inconsistentes dificulta a análise adequada dos processos, além de gerar distorções nos relatórios e auditorias. A inconsistência nos dados pode ocorrer por múltiplos motivos, como a falta de um padrão de registro, falhas na integração entre sistemas, ou erros durante o processo de entrada de dados. Isso cria um cenário onde a organização perde a capacidade de obter uma visão clara e precisa de sua situação operacional.

Como se pode verificar na Categoria 4 tratou-se das deficiências na cultura organizacional e capacitação identificando baixa cultura de controle e transparência, além de falta de capacitação contínua dos servidores, resistência na implementação de recomendações e dificuldades na divulgação de relatórios ao público e necessidade de maior treinamento em gestão de riscos, auditoria digital e análise de dados.

A apreciação desses pontos revela falhas profundas no compromisso organizacional com a transparência e a cultura de controle, além da falta de capacitação contínua dos servidores, resistência a mudanças e dificuldades na comunicação externa.

A análise desse item, aborda a cultura organizacional que desempenha um papel crucial na maneira como os processos são conduzidos dentro de uma organização. Uma baixa cultura de controle e transparência indica que os princípios de boa governança não estão suficientemente enraizados nas práticas cotidianas.

Quanto a resistência à implementação de recomendações e dificuldades da divulgação de relatórios ao público é um problema comum em muitas instituições. Quando as recomendações de auditoria não são seguidas, as deficiências identificadas não são corrigidas, e a organização continua exposta a riscos. Essa resistência pode surgir devido a uma falta de comprometimento com a melhoria contínua, a falta de compreensão sobre a importância das mudanças ou até mesmo a uma cultura organizacional que desestimula a mudança. A dificuldade em divulgar relatórios ao público é um reflexo da falta de transparência e comunicação eficaz com a sociedade.

Por derradeiro, o avanço das tecnologias e a crescente complexidade do ambiente de negócios, é fundamental para que a instituição invista em treinamentos especializados em áreas como gestão de riscos, auditoria digital e análise de dados. Essas habilidades são essenciais para que o órgão possa lidar com os novos desafios do mercado e com as novas ferramentas de

auditoria, como o uso de inteligência artificial, big data e tecnologias de monitoramento em tempo real.

E, por fim, tem-se a Categoria 5 que tratou das conclusões e recomendações, sendo um ponto crucial para a busca das melhores práticas de controle.

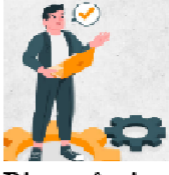
Nessa ótica é preciso definir uma proposta de intervenção nas ações para os pontos passíveis de melhoria a partir das necessidades levantadas implementando sistema unificado, criar carreira própria, revisar normativas, modernizar tecnologia, capacitar servidores e fortalecer a cultura de ética e transparência.

A partir de categorias previamente estabelecidas, em consonância com o objetivo geral delineado neste estudo, foi possível identificar, nas falas e nas respostas aos questionários dos participantes, uma variedade de subtemas delineados acima. Um ponto que tende a apresentar um resultado favorável, conforme evidenciado pelas pesquisas documentais realizadas e pelos questionários aplicados aos colaboradores da área de controle interno da CGE/TO, é que a implementação do PCCR pode influenciar de maneira positiva a qualidade do trabalho desempenhado pelos servidores. Isso pode resultar em maior engajamento e no aprimoramento das atividades relacionadas ao controle interno.

Além da análise das entrevistas relatadas anteriormente, foram aplicados questionários para 46 respondentes (Apêndices B, C, D e E). Considerando o grande volume de informações optou-se por não relatá-los no corpo da Dissertação e sim como Anexo. Apesar de não expostos aqui, tais dados compuseram o material de análise da pesquisa necessário para a construção do Quadro 5 que possibilitou o atendimento do objetivo específico 3.

O quadro a seguir demonstra a dinâmica dessa interação proposta, trazidas da percepção do estudo realizado, com a visão material nas respostas das entrevistas anteriormente expostas, que ofereceu suporte à ideia construída, com a identificação das falhas estruturais e organizacionais, discrepâncias nos procedimentos e normativas, fragilidades tecnológicas e operacionais, deficiências na cultura organizacional e capacitação e recomendações.

Quadro 5. Identificação de falhas e discrepâncias nos Sistemas de Controle Interno.

				
Falhas estruturais e organizacionais	Discrepâncias nos procedimentos e normativas	Fragilidades tecnológicas e operacionais	Deficiências na cultura organizacional e capacitação	Conclusão e recomendações
				
Falta de integração entre os setores de controle, causando inconsistências na comunicação e troca de informações.	Lacunas na conformidade com normas e regulamentos, além de atrasos na implementação de recomendações.	Baixa automatização dos processos, com muitos ainda sendo manuais, aumentando a vulnerabilidade a erros.	Baixa cultura de controle e transparência, além de falta de capacitação contínua dos servidores.	Implementar sistema unificado, criar carreira própria, revisar normativas, modernizar tecnologia, capacitar servidores e fortalecer a cultura de ética e transparência.
Escassez de profissionais qualificados e ausência de carreira própria, prejudicando a autonomia e imparcialidade.	Falta de monitoramento contínuo e avaliação de riscos, dificultando ações preventivas.	Inconsistências e falhas no registro de informações, comprometendo a confiabilidade dos dados.	Resistência na implementação de recomendações e dificuldades na divulgação de relatórios ao público.	Essas ações visam melhorar a eficiência, transparência e integridade na gestão pública.
Ausência de um sistema unificado de auditoria e fiscalização, levando à duplicação de esforços.	Processos de auditoria muitas vezes reativos, realizados após irregularidades, ao invés de preventivos.	Dados incompletos ou inconsistentes, além de falhas na segurança da informação.	Necessidade de maior treinamento em gestão de riscos, auditoria digital e análise de dados.	Com essas melhorias, espera-se uma fiscalização mais eficaz e uma gestão pública mais transparente e responsável.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Nessa perspectiva, assinala-se, que o estudo pode subsidiar aprimoramentos nos processos internos da CGE, além de possibilitar identificar boas práticas, desafios e oportunidades de melhoria na execução das atividades de controle que contribuem para o fortalecimento da transparência e da eficiência na gestão pública.

5. PRODUTO TÉCNICO

O presente trabalho tem como um dos frutos, a minuta do Projeto de Lei que institui Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCR) do quadro de profissionais de controle interno do Estado do Tocantins, uma vez que esse regulamento inexistia no setor. Ressalta-se

que a minuta está disponível no Apêndice “H” desta dissertação. E se justifica pela necessidade de regulamentação específica para a carreira, suprimindo a ausência de normativos que estabeleçam diretrizes claras para sua estruturação e valorização.

O Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCR) é um instrumento essencial para a organização da estrutura funcional de uma categoria profissional dentro da administração pública. Ele estabelece diretrizes claras sobre a progressão e promoção dos servidores, bem como define regras para remuneração, capacitação e valorização dos profissionais.

Um dos aspectos identificados no objeto de estudo constitui a força do trabalho institucional desenvolvida pelos profissionais da CGE/TO, refletido em alguns tipos que o caracterizam: político, técnico e cultural-cognitivo. A força política, atualmente, na definição do corpo técnico é muito presente. E, quanto maior for a presença política no órgão de controle interno, menos se investiga, menos se produz com eficiência.

O trabalho político quase sempre tenta influenciar a criação de regras, direitos e limites de propriedade e diz respeito ao pilar regulatório das instituições. Além de defender atividades que protegem práticas de outros atores por intermédio da persuasão social direta, estabelecendo limites entre quem está na parte interna e externa do sistema social (Lima *et al.*, 2019). Assim, foi possível observar a influência sobre as ações relacionadas à criação de medidas de controle interno, principalmente sobre as que ainda estão em processo de institucionalização, pois sofrem interferências de vários atores externos e estão suscetíveis à persuasão técnica-administrativa e às relações com as esferas de poder. De acordo com Leonel Junior e Cunha (2013), todo trabalho institucional visa a guiar as instituições de um estado menos satisfatório para um de maior satisfação, na perspectiva dos seus agentes individuais e coletivos.

A ausência de uma carreira específica compromete a especialização, a independência e a continuidade das atividades de auditoria, fiscalização e de controle interno. Do mesmo modo, a falta de incentivos pode afetar a motivação e a retenção de profissionais qualificados, impactando diretamente a eficiência do controle interno. A proposta do PCCR trata de solucionar esses problemas ao alinhar-se às melhores práticas de governança pública e às normativas vigentes.

O PCCR tem como objetivo modernizar a estrutura de cargos e funções da CGE/TO e assegura que o controle interno seja exercido por profissionais qualificados e com atribuições bem definidas. Dessa forma, a proposta visa fortalecer a governança pública e garantir a efetividade dos processos administrativos.

A implementação de um PCCR específico para o controle interno trará impactos positivos tanto para os servidores quanto para a administração pública como um todo. Com a

estruturação da carreira, o Estado do Tocantins poderá se alinhar às melhores práticas adotadas em outras unidades da federação, garantindo maior profissionalização, eficiência e transparência nos processos de controle e fiscalização. Além disso, ao regulamentar a carreira e oferecer incentivos adequados, o PCCR contribuirá para a valorização dos profissionais de controle interno, promovendo um ambiente de trabalho mais estável e motivador, essencial para o bom funcionamento da CGE/TO e para o fortalecimento da integridade pública.

Para a elaboração da minuta do Projeto de Lei, foram utilizadas abordagens qualitativas e quantitativas, incluindo a análise de normativas, a revisão de modelos aplicados em outros estados e a aplicação de questionários com servidores da CGE/TO. Essas etapas permitiram identificar as principais fragilidades do atual sistema e propor soluções embasadas na realidade institucional. A implementação do PCCR proporcionará maior segurança jurídica à carreira de controle interno ao valorizar os profissionais do controle. Além disso, fortalecerá a governança pública e contribuirá para a modernização da administração estadual.

Este estudo não apenas identifica a necessidade de regulamentação da carreira de controle interno no Tocantins, bem como propõe uma solução concreta por meio da minuta do Projeto de Lei do PCCR.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após análise dos resultados da pesquisa aplicada, observa-se a forte correlação entre os blocos ao evidenciar a existência da relação do capital intelectual com o ambiente de controle, ainda que com falhas na estruturação. Além de processos de gestão que contemplam as atividades com foco no planejamento, execução e acompanhamento tanto sobre processos quanto sobre o capital humano, com o objetivo de direcionar esforços para atingir resultados para a organização.

As reuniões para apresentação do projeto, dos questionários e intenção dos trabalhos, foram debatidas com o superintendente da área de Controle Interno, servidor mais graduado nessa hierarquia. E, embora alguns pedidos de reunião não tenham sido respondidos, e ciente de que as agendas dos participantes são concorridas, todos os servidores demonstraram muita generosidade em colaborar com o estudo.

No âmbito do processo de depuração dos dados, procurou-se elaborar uma representação precisa e contextualizada do atual estágio de desenvolvimento institucional da Controladoria-Geral do Estado, com os novos afazeres e conceitos delimitados para sua vocação e atuação. Segundo pesquisadores como Peter e Machado (2003), controle interno é

um conjunto de ações, planos, métodos e procedimentos interconectados, empregados para garantir que as metas dos órgãos e entidades da Administração Pública sejam atingidas de maneira confiável e tangível.

A Administração pública brasileira, no caso, do estado do Tocantins, deve não somente prezar pelos controles internos, com procedimentos e regras a serem cumpridas, bem como estabelecer metas e objetivos a serem alcançados, possuir mecanismos adequados de comunicação e clareza sobre o que se espera do capital humano, definir papéis e responsabilidades, treinar e aprimorar as equipes. Além de perseguir um modelo de gestão que promova a independência e a constante interação do ambiente de controle com o capital intelectual de forma a constituir um ambiente que engaje os colaboradores em relação aos objetivos traçados pelo próprio processo de trabalho.

De outra ordem, a literatura relacionada ao tema Controle Interno tem ganhado cada vez mais relevância no cenário nacional. Nessa temática, ao analisar a Controladoria–Geral do Estado do Tocantins – CGE/TO, verificou-se a possibilidade de reestruturação organizacional do órgão e consequente melhoria na atuação.

Nesse sentido, foi elucidada a evolução histórica da CGE/TO, das obrigações previstas na Constituição Federal - CF (Brasil, 1988) e estadual, bem como um conjunto esparso de leis, como a atribuição de controles internos, inclusive os relacionados a orçamento, finanças, patrimônio e fiscalização patrimonial pertinentes a obrigações ordinárias. Tais resultados garantem a eficiência e eficácia da gestão dos assuntos públicos se sua responsabilidade. Ambos os assuntos tratam da importância da independência para as unidades de controle interno, o que denota a seriedade desse tema para as cortes de contas.

Como observado na análise, o pressuposto da independência para um órgão de controle interno é condição *sine qua non* para o êxito da atividade de auditoria interna. Essa atividade, por sua vez, complementar as ações de fiscalização do controle externo. E ainda, como pré-requisitos para o claro entendimento acerca do tema proposto, foram destacados os ensinamentos de governança pública e dos controles internos e externo.

A partir da estrutura da CGE e com base na legislação vigente e diretrizes de órgãos como o Tribunal de Contas da União, o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e o Conselho Nacional de Justiça, o estudo propôs um Projeto de Lei, apêndice deste trabalho, para a criação da carreira de Controle Interno no âmbito do Poder Executivo Estadual do Tocantins. O objetivo é fortalecer a autonomia do órgão, aprimorar a fiscalização interna e garantir maior alinhamento com as melhores práticas de governança pública e gestão eficiente.

Assim, foi possível a visualização da complexidade do órgão de governo responsável

pela análise das contas públicas no âmbito estadual que exigiu análise mais aprofundada em sua estrutura e atribuições. Associadas a pesquisa bibliográfica e documental, foram encontradas evidências necessárias para a certificação de que esse sistema não está organizado em conformidade com as normas de auditoria interna. Logo, este trabalho apresenta afirmações que garantem as urgentes necessidades para transformação no funcionamento da controladoria, com a modernização da legislação estrutural e orgânica do órgão.

Para a elucidação de diversos pontos cruciais, foram propostos questionários que permitiram abordar: a área de atuação dos colaboradores e suas devidas relevâncias para a pesquisa; a atividade de auditoria interna da CGE/TO; o plano de carreiras e remuneração dos profissionais de controle interno do estado do Tocantins; atuação da Controladoria - Geral do Estado do Tocantins, no âmbito do controle interno; as atividades de controle interno da Controladoria – Geral do Estado do Tocantins.

Portanto, é possível afirmar que os objetivos delineados na pesquisa foram atingidos, pois destacam os aspectos dos controles que favorecem o aprimoramento das competências estruturais como definição e clareza de metas e objetivos, necessidade de existência de lei de estrutura própria, com definição de papéis e responsabilidades, inclusive dos gestores.

Após análise e discussão dos dados, identificou-se uma limitação da pesquisa ao ter sido direcionada à resposta oficial do órgão. Buscou-se, assim, maior credibilidade e consenso do órgão trabalhado acerca do assunto da atuação. Por isso, a participação dos analistas foi quase central durante a fase de coleta de dados. Todavia, para fins de tabulação e entendimento institucionalizado, buscou-se maior validade e robustez dos dados junto à legislação e a portais especializados, mormente da própria Controladoria, que atendeu de forma adequada e significativa à proposta deste trabalho.

Convém registrar também como limitação ao desenvolvimento da pesquisa, a impossibilidade de realizar entrevistas e aplicar questionários a número maior de profissionais da área de controle interno, devido às demandas como preparação para o desenvolvimento de processos de capacitação e preparação de agentes para elaboração da prestação de contas dos ordenadores de despesas de outras pastas de governo, que o órgão promove para servidores e colaboradores do Poder Executivo Estadual, anualmente.

Como sugestão para pesquisa futura, visualiza-se como oportunidade a análise acerca de maior abrangência em outras pastas de governo, bem como dos analistas/auditores de órgãos de controle externo. Conexa a isso, a aplicabilidade do art. 28, da LINDB: “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. À medida em que esses novos entendimentos forem discutidos pelas diversas classes

de servidores, vislumbra-se maior segurança e tranquilidade para um diagnóstico mais completo que estimule novos estudos e novas iniciativas sobre a temática.

Espera-se que o presente estudo contribua com a literatura sobre o tema do controle interno. Além disso, ratifica-se que a estrutura e legislação em vigor da Controladoria–Geral do Estado do Tocantins é robusta, mas ineficaz, ineficiente e pouco efetiva, por isso precisa ser aperfeiçoada.

REFERÊNCIAS

- ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/594e2ff3-4b66-47bb-92c1-447b2f09f6b8/content>. Acesso em: 18 fev. 2025.
- ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Discricionariedade e motivação do ato administrativo. In: LIMA, Sérgio Mourão Correa (Coord.). **Temas de direito administrativo: estudos em homenagem ao professor Paulo Neves de Carvalho**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 99-125.
- ARANTES, Rodrigo Eloy. **O controle interno como apoio à gestão dos órgãos públicos? Uma análise sob a perspectiva dos gestores federais**. Brasília: IPEA, 2016. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/rodrigo-eloy-arantes.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.
- ATRICON. - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Resolução Atricon nº. 05/2014** – Controle Interno dos Jurisdicionados. Disponível em: <https://atrimon.org.br/resolucao-atrimon-no-052014-controle-interno-dos-jurisdicionados/>. Acesso em: 30 mar. 2024.
- ATRICON - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Apresentação**. Disponível em: <<https://atrimon.org.br/institucional/apresentacao>> Acesso em: 24 mar. 2024.
- ATTIE, W. **Auditoria conceitos e aplicações**. 7. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597017229/>. Acesso em: 03 nov. 2023.
- ATTIE, W. **Auditoria interna**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- ATTIE, W. **Auditoria: conceitos e aplicações**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- AVALOS, José Miguel Aguilera. **Auditoria e gestão de riscos**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2009.
- BARBETTA, P. A. **Estatística aplicada às ciências sociais**. 9. ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2017.
- BATTERTON, Katherine A.; HALE, Kimberly N. The likert scale what it is and how to use it. **Phalanx**, v. 50, n. 2, p. 32-39, 2017. <https://www.jstor.org/stable/26296382>
Marcados em vermelho: não foram citados no corpo do texto.
- BITTENCOURT, M. V. C. **Manual do direito administrativo**. Belo Horizonte: Forum, 2011.

BOFF, M. L., Beuren, I. M. & Guerreiro, R. Institucionalização de hábitos e rotinas da controladoria em empresas do Estado de Santa Catarina. **Organizações & Sociedade**, 15(46), 8, pp. 153-174, 2008.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Unijuí, 2007.

BORINELLI, M. L. **Estrutura conceitual básica de controladoria**: sistematização à luz da teoria e das práticas. 341f. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. Casa Civil. **Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes à receita e despesa da República**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html>. Acesso em: 25 mar. 2024.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 23 nov. 2023.

BRASIL. Casa Civil. **Lei Complementar nº 101**. Brasília: Casa Civil, 2000. Disponível em: <[Lcp101 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. Casa Civil. **Lei no.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em: 24 mar. 2024

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010**. Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112232.htm. Acesso em: 24 mar.2024.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal; **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 21 fev. 2025.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018.** Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.** Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114129.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 14.133/2001.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Casa Civil, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 3.839, de 27 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2022, e adota outras providências. Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/277874>. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 23 nov. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 8.112/1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília: Casa Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm. Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 8.666/1993.** Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Casa Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**.

Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Casa Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto nº 61.386. (1967c)**. Dispõe sobre a implantação dos sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria. Disponível em: Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br). Acesso em: 07 set. 2023.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei no. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, DF. Disponível em: Decreto nº 7724 (planalto.gov.br). Acesso em: 02 abr. 2024.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012**. Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento. Brasília, DF. Disponível em: Decreto nº 7845 (planalto.gov.br). Acesso em: 02 abr. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Tribunal de Contas da União. 3. ed. - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2020. Disponível em: <https://encurtador.com.br/6jrzg>. Acesso em: 23 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate à fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. Brasília: TCU, 2017. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/B9/05/E9/CB/58DEF610F5680BF6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_1_edicao.pdf. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Manual siafi Tesouro Nacional**. 2024. Disponível em http://manualsiafi.tesouro.gov.br/manual_completo.pdf. Acesso em: 14 mar. 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Estado desenvolvimentista, nacionalismo e liberalismo**. <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2012/372-Estado-Desenvovimentista-Nacionalismo-Liberalismo.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2023.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, v.1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997, 58 p. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno01.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

CANNAVINA, Vando Cardoso; PARISI, Claudio. Gestão pública em entidades brasileiras: adequação dos procedimentos de controles internos às normas COSO/INTOSAI. **Revista Universo Contábil**, v. 11, n. 3, p. 06-26, 2015. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/4250>. Acesso em: 10 fev. 2025.

CANOTILHO, J. J. G. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contribuição para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CARDOSO, A. S. R. **Ouvidoria pública como instrumento de mudança**. Texto para Discussão nº 1480. Brasília: IPEA, 2010.

CARDOSO, A. S. R., NETO, F. C. L., ALCANTARA, E. L.C. Ouvidoria pública e governança democrática. **Boletim de Análise Político-institucional**. Brasília: IPEA, 2013.

CARDOSO, E. Pretérito imperfeito da advocacia pela transformação social. **Rev. Direito Práx.**, Vol. 10, N. 1, p. 543-570, Rio de Janeiro, 2019.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

CARVALHO, M. **Manual de direito administrativo**. Salvador: JusPODIVM, 2014.

CASTRO, D. P. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**. 7. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2018.

CASTRO, D. P. **Auditoria e controle interno a administração pública**: evolução do controle interno no Brasil. Código de Contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003: guia para a atuação das auditorias e organização dos controles internos nos Estados, municípios e ONGS. São Paulo: Atlas, 2008.

CASTRO, R. P. A. **Sistema de controle interno**: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CAVALCANTE, M. C. N.; DE LUCA, M. M. M. Controladoria como instrumento de governança no setor público. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade. REPeC**, Brasília, v. 7, n. 1, art. 5, p. 73-90. ISSN 1981-8610.

CGU - **Manual de ouvidoria pública**. Controladoria–Geral da União. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/ouvidoria/arquivos/manual-de-ouvidoria-publica-2019.pdf/@@download/file>. Acesso em: 02 fev. 2024.

CHIAVENATO, I. Fundamentos de administração. **Grupo GEN**. São Paulo/SP, 2021.

COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi. **Manual de Compliance**. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

CONACI - Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal. **Diretrizes para o controle interno no setor público**. 2021. Disponível em: <https://conaci.org.br/wp-content/uploads/2021/09/DiretrizesparaControleInternonoSetorPublico.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2023.

COSO - Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission. Controle Interno - Estrutura Integrada. **Sumário Executivo**. 2013. Disponível em: < <http://www.coso.org> >. Acesso em: 10.02.2025.

COSO - Committee of Sponsoring Organizations Of the treadway. A estrutura COSO define o controle interno como um processo. Disponível em: <https://audit.org.uiowa.edu/sites/audit.org.uiowa.edu/files/2020-04/COSO.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2024.

CREPALDI, S. A. **Auditoria Contábil**: Teoria e prática. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

CUNHA, E. da P.; CUNHA, E. S. M. Políticas públicas sociais. *In*: CARVALHO, A.; SALLES, F., GUIMARÃES M.; UDE (Orgs.) W. **Políticas públicas**. Belo Horizonte: UFMG; PROEX, 2002. pp. 11-26.

D'AVILA, M. Z.; OLIVEIRA, M. A. M. de. **Conceitos e técnicas de controles internos de organizações**. São Paulo: Nobel, 2002.

DE SOUZA JUNIOR, Mauro; SILVA, Marcia Zanievicz. Gestão pública estadual: percepção dos gestores sobre a qualidade dos controles internos. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 15, n. 46, p. 47-60, 2016. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/4250>. Acesso em: 10 fev. 2025.

DENZIN N. **The research act**: a theoretical introduction to sociological methods Routledge: London; 2009.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 29. ed. rev., atual. e ampl. — Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DINIZ, Eduardo H. *et al.* O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, 2005.

DUTRA, S.J. **Gestão de pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas**. São Paulo: Atlas, 2006.

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. **Governança pública: uma revisão conceitual**. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governan%C3%A7a%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf. Acesso em: 21 fev. 2025.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. A política pública de transparência no Brasil: tecnologias, publicidade e accountability. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; FILGUEIRAS, Fernando de Barros; PEREIRA, Marcus Abílio Goes. **Democracia, tecnologia e redes: ação social, movimentos e transparência**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2016.

FRANÇA, Phillip Gil. O controle da administração pública. 2. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2010

FLEURY, Maria Tereza Leme; DA COSTA WERLANG, Sergio Ribeiro. Pesquisa aplicada: conceitos e abordagens. **Anuário de Pesquisa GVPesquisa**, 2016.

GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. Controle Institucional e Social dos Gastos Públicos. **Escola Nacional de Administração Pública – ENAP**, 2017.

GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. **Interpretação penal e jurisprudencial: do da legalidade às súmunastitleidades**. São Paulo: Atlas, 2008.

IFC - Internal Control Handbook. **Manual de controle interno**. Disponível em: <https://www.ifc.org/en/insights-reports/2022/internal-control-handbook>. Acesso em: 10 fev. 2025.

IIA - Instituto dos Auditores Internos do Brasil. **Normas internacionais para a prática profissional de auditoria interna**. (Normas de Atributos nº 1311). 2019. Disponível em: <https://iiabrasil.org.br/ippf/normas-de-atributos>. Acesso em: 10 fev. 2025.

INTOSAI - International Organization Of Supreme Audit Institutions. **Guidelines for internal control standards for the public sector**. Bruxelas: Internal Control Standards Committee, 2019. Disponível em: https://www.issai.org/wpcontent/uploads/2019/08/intosai_gov_9100_e.pdf. Acesso em: 20 maio. 24.

INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions. **Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector**. Viena: INTOSAI, 2001. Disponível em: <https://www.intosai.org>. Acesso em: 22 set.2024.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. 1321 p.

KOHAMA, H. **Balancos públicos**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2008.

LEONI, Jacqueline Vasconcelos; MORO, Sérgio Fernando; SÉLLOS-KNOERR, Viviane Coêlho de. O Controle Interno e o Compliance no Combate a Corrupção. **Revista do Centro Universitário Curitiba**, v. 3, n. 23, p. 68-86, 2020.

LIMA, B. C. D. *et al.* **Propostas para fortalecer a capacidade administrativa dos governos - 2023-2026**. Rio de Janeiro: República.org, 2022.

LOPES, Marcelo de Souza. **O controle interno no poder executivo federal brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade do Minho, Portugal, 2013. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/>. Acesso em: 10 fev. 2025.

LOPES, G. B. *et al.* Evidências de isomorfismo e *decoupling* na gestão de controladorias municipais do Estado de Minas Gerais. **Advances in Scientific & Applied Accounting**, v. 13, n. 2, 2020.

LUNKES, R. J., FELIU, V. M. R., & ROSA, F. S. da. Estudio de las Publicaciones sobre Contabilidad de Gestión en Brasil y España. **Revista Contabilidade & Finanças**, 24(61), 11–26, 2019.

MACHADO, A. O.; LUNKES, R. J.; PETRI, S. M.; ROSA, F. S. Competências do Controller: um estudo nas 100 maiores empresas de Santa Catarina. **Pensar contábil**, v. 12, n. 47, art. 3, p. 26-34, 2010.

MARCONDES, Maria Laura Oliveira; BRISOLA, Adriana. Análise por triangulação de métodos: referencial para a pesquisa qualitativa. *Revista Univap*, v. 20, n. 35, p. 198-211, 2014. Disponível em: <https://revista.univap.br/index.php/revistaunivap/article/view/228>. Acesso em: 5 abr. 2025.

MARRARA, Thiago. **Controle interno da administração pública**: suas facetas e seus inimigos. Controle da administração e judicialização de políticas públicas. São Paulo: Almedina, 2016. Acesso em: 10 fev. 2025.

MARRARA, Thiago. Controle interno da Administração Pública: suas facetas e seus inimigos. In: MARRARA, Thiago; GONZÁLEZ, Jorge Agudo (Coords.). **Controle da administração e judicialização de políticas públicas**. São Paulo: Almedina, 2016. p. 48.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATÍAS-PEREIRA, José. **Democracia, transparência e corrupção no Brasil**. 2009. Disponível em: file:///C:/Users/Dr.%20Raphael/Downloads/Governanca_Corporativa_aplicada_ao_Setor_Publico_O.pdf>. Acesso: 22 fev. 2025.

MAZZON, José Afonso. Utilizando a matriz de associação metodológica em estudos de marketing. **Revista Brasileira de Marketing - Remark**, v. 17, n. 5, p. 747-770, 2018. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/remark/article/view/12424>. Acesso em: 22 fev. 2025.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 3. ed. rev., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 21. ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2018.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 20 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. Controle da Administração. In: **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006, p. 662 - 731.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito**. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDONÇA, Pereira e FILGUEIRAS, 2016. Disponível: https://www.researchgate.net/publication/326273719_A_politica_publica_de_transparencia_n_o_Brasil. Acesso em: 21 jan. 2025.

MICHALCZUK, Valdemar. **Controle da administração pública: ação dos tribunais de contas e dos sistemas de controle interno**. 1999. Tese de Doutorado. Centro de Ciências Jurídicas. Universidade Federal de Santa Catarina, 1999.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information polity**, v. 18, n. 3, p. 233–242, 2013.

MILESKI, H. S. O controle da gestão pública. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2003.

MONTEIRO, Renato Pereira. Análise do sistema de controle interno no Brasil: objetivos, importância e barreiras para sua implantação. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 159-188, 2015.

NARDES, Augusto. **Da governança à esperança**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

PADOVEZE, C. L. **Controladoria estratégica e operacional**. 3. ed. Cengage, 2012

PADOVEZE, C. L. **Controladoria estratégica e operacional: conceitos, estrutura, aplicação**. ed. rev. e atual. São Paulo: Cengage Learnig, 2012.

PADOVEZE, Clóvis Luís. **Proposta de modelo conceitual para o estudo e estrutura da contabilidade gerencial com enfoque em resultados**. 1998. Tese (Doutorado em Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

PIRONTI, Rodrigo. **A lógica da “cogestão” e a vedação ao retrocesso: uma crítica construtiva na análise da fiscalização de orientação centralizada do TCU**. Disponível em: <https://encurtador.com.br/sGQgU>. Acesso em: 10 fev. 2025.

PISCITELLI, R. B. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PETER, M. da G.A.; MACHADO, M.V.V. **Manual de auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 2003.

SOUSA ALVES, André Gomes de; MORAES JÚNIOR, Valdério Freire de. O Sistema de Controle Interno da Gestão Pública do Poder Executivo do Município de Patos/PB. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, v. 4, n. 3, p. 56-71, 2016.

SILVA, Pedro Gabriel Kenne da. O papel do controle interno na administração pública. **Contexto**, v. 2, n. 2, 2014

TOCANTINS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Tocantins de 1989**. Palmas, TO. Texto constitucional de 05 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 01/1989 a 48/2022. Controladoria-Geral do Estado. Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/319596>. Acesso em: 07 set. 2023.

TOCANTINS. Casa Civil. **Decreto nº 6.749, de 19 de fevereiro de 2024**. Dispõe sobre a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil do Poder Executivo Estadual para o exercício de 2024, e adota outras providências. DOI: <https://doi.to.gov.br/diario/5107/download> . Acesso em: 23 abr. 2024.

TOCANTINS. Casa Civil. **Decreto nº 6.620, de 25 de abril de 2023**. Institui o Monitoramento Estratégico de Obras, Programas e Projetos Prioritários do Estado do Tocantins, e adota outras providências. Disponível em: <http://servicos.casacivil.to.gov.br/decretos/decreto/6620>. Acesso em: 23 abr.2024.

TOCANTINS. Casa Civil. **Decreto nº 6.395, de 1º de fevereiro de 2022**. Dispõe sobre a Política de Governança Pública da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual. Disponível em: <http://servicos.casacivil.to.gov.br/decretos/decreto/6395>. Acesso em: 23 abr. 2024.

TOCANTINS. Casa Civil. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm> Acesso em: 31 ago. 2022.

TOCANTINS. Controladoria Geral do Estado. **Instrução normativa CGE Nº 04, de 01 de novembro de 2021.** Dispõe sobre o exercício das competências da Ouvidoria-Geral do Estado (OGE-TO) e das unidades setoriais do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Estadual (Se-OUV). Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/268977>. Acesso em: 23 abr. 2024.

TOCANTINS. Casa Civil. **Lei nº 1.284, de 17 de dezembro de 2001.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/319692>. Acesso em: 20 ago. 2023.

TOCANTINS. Casa Civil. **Lei nº 1.818, de 23 de agosto de 2007.** Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado do Tocantins. Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/319693>. Acesso em: 20 ago. 2023.

TOCANTINS. Casa Civil. **Lei nº 2.459, de 5 de julho de 2011.** dispõe sobre os Núcleos Setoriais de Controle Interno - NUSCIN e adota outra Lei nº 2.459, de 5 de julho de 2011. Disponível em: <https://www.al.to.leg.br/arquivos/33118.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2024.

TOCANTINS. Casa Civil. **Lei nº 2.735, de 4 de julho de 2013.** Dispõe sobre o Controle Interno do Poder Executivo Estadual e a Controladoria-Geral do Estado, e adota outras providências. Disponível em: https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei_2735-2013_48530.PDF . Acesso em: 23 nov. 2023.

TOCANTINS. Casa Civil. **Lei nº 3.104, de 16 de maio de 2016.** Cria, na estrutura organizacional da Secretaria da Administração, a Universidade Corporativa do Estado do Tocantins – UNICET, e adota outras providências. Disponível em: https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei_3104-2016_39535.PDF. Acesso em: 20 mar. 2024.

TOCANTINS. Casa Civil. **Lei nº 3.386, de 30 de julho de 2018.** Institui o Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado do Tocantins – SIAFE-TO, e adota outras providências. Disponível em: <http://servicos.casacivil.to.gov.br/leis/lei/3386>. Acesso em: 20 mar. 2024.

TOCANTINS. Casa Civil. **Lei nº 3.421, de 8 de março de 2019.** Dispõe sobre a organização da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, e adota outras providências. Disponível em: <http://servicos.casacivil.to.gov.br/leis/lei/3421>. Acesso em: 20 ago. 2023.

TOCANTINS. Casa Civil. **Lei nº 3.422, de 8 de março de 2019.** Dispõe sobre a contratação de pessoal, por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e adota outras providências. Disponível em: <http://servicos.casacivil.to.gov.br/leis/lei/3422>. Acesso em: 20 mar. 2024.

TOCANTINS. Controladoria Geral do Estado. **Portaria CGE nº 226/2020/GABSEC, de 22 de dezembro de 2020.** Aprova o Regimento Interno da Controladoria-Geral do Estado. Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/258157>. Acesso em: 23 abr. 2024.

UHLIR, Paul F. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público.** 2006. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137363_por.locale=en. Acesso em 22.02.2025.

VIEIRA, Cleiton. **O controle interno nas câmaras municipais, segundo a lei de responsabilidade fiscal.** Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm>. Acesso em: 06 jun. 2024.

APÊNDICE

APÊNDICE A - De apresentação da pesquisa/termo de consentimento

Prezado (a) {NOME},

Eu, SENIVAN ALMEIDA DE ARRUDA, servidor de carreira do Poder Executivo do Estado do Tocantins, lotado na Controladoria – Geral do Estado, na qualidade de aluno de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, da UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS – UFT, solicito sua colaboração para responder ao presente questionário e/ou entrevista.

Título da Pesquisa: CONTROLE INTERNO GOVERNAMENTAL: O controle interno como ferramenta de Governança, no combate à corrupção, no Poder Executivo do Estado do Tocantins.

Objetivo da Pesquisa: Analisar os procedimentos de controles internos do Poder Executivo Estadual do Estado do Tocantins.

Proposição principal: Apresentar minuta de Projeto de Lei, que disporá sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração - PCCR do Quadro de Profissionais de Controle Interno do Estado do Tocantins, e adota outras providências.

Para tanto, solicito sua colaboração para responder ao questionário, parte integrante da pesquisa, a seguir:

Ressalte-se, que esta pesquisa é de cunho acadêmico e os dados são sigilosos, não ocorrendo a divulgação do nome do servidor respondente.

Esclareço que sua participação é voluntária e, portanto, o(a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pelo Pesquisador(a). Caso decida não participar do estudo, ou resolver a qualquer momento desistir, não sofrerá nenhum dano. O pesquisador estará a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Sua resposta, no caso de ser por e-mail, mesmo sem assinatura física ou digital, será considerada como atendida.

Assinatura do(a) pesquisador(a) responsável

Considerando, que fui informado(a) dos objetivos e da relevância do estudo proposto, de como

será minha participação, dos procedimentos deste estudo, declaro o meu consentimento em participar da pesquisa, como também concordo que os dados obtidos na investigação sejam utilizados para fins científicos (divulgação em eventos e publicações).

Estou ciente que receberei uma via desse documento.

Palmas,TO, ____, de março de 2024.

Assinatura do participante ou responsável legal

Gostaria de contar com sua contribuição.

Atenciosamente,

SENIVAN ALMEIDA DE ARRUDA

E-mail: senivan.arruda@mail.uft.edu.br

APÊNDICE B – Pesquisa sobre a atividade de auditoria interna da CGE/TO.

Prezado servidor (a),

Sou aluno do Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Tocantins – UFT, onde desenvolvo uma dissertação que tem como objetivo principal verificar o controle interno como ferramenta de Governança, no combate à corrupção, no Poder Executivo do Estado do Tocantins, sob orientação da professora Dra. Suzana Gilioli.

Instrução de preenchimento

O questionário abaixo possui 11 perguntas, as duas primeiras aceitam apenas uma resposta, e as últimas aceitam múltiplas opções de escolha. Para calcular a resposta, você deve clicar em todas as opções desejadas. Por favor, responda a todas as perguntas.

1. Qual é a sua unidade de lotação?

- ☐ CGE (órgão central) - Unidade de Assessoria do Gabinete
- ☐ Unidade Setorial - Diretoria de Auditoria e Fiscalização
- ☐ Unidade Setorial - Diretoria de Avaliação e Controle da Gestão Governamental

2. Atualmente, qual é a sua função?

- ☐ Diretor/Auditor chefe/Superintendente
- ☐ Integrante da equipe

3. Atualmente, você realiza qual atividade?

- ☐ Atividade de auditoria/inspeção/avaliação de resultados
- ☐ Atividade correcional
- ☐ Atividade de controle social

4. Você executa quais tipos de serviços?

- ☐ Auditoria de conformidade (conformidade com as leis, normativos, regulamentos, contratos, etc.).
- ☐ Auditoria de desempenho (avaliação da eficiência, eficácia e economicidade das operações, atividades e programas).
- ☐ Serviços de consultoria (decorrem de solicitação específica, são serviços cuja natureza e alcance são acordados previamente com o objetivo de fornecer orientação aos gestores a respeito de assuntos estratégicos).
- ☐ Serviços de avaliação da governança, gestão de riscos e controles (avaliação sobre a adequação geral e a eficácia).
- ☐ Auditoria baseada em risco. (
- ☐ Nenhuma das opções.

5. Com relação ao gerenciamento de pessoas e recursos, em sua opinião, a CGE:

- ☐ Identifica e atrai pessoas com as competências necessárias e habilidades para executar o trabalho de auditoria.

- ☐ Incentiva que os analistas melhorem e aperfeiçoem continuamente suas capacidades profissionais.
- ☐ Para a realização do planejamento anual de auditoria e, em decorrência dos recursos serem limitados, são utilizados métodos que identifiquem trabalhos prioritários.
- ☐ Provê a unidade de auditoria com pessoal profissionalmente qualificado e retém os indivíduos que possuem um nível mínimo de competências.
- ☐ Desenvolve a capacidade dos analistas para o trabalho eficaz em equipe.
- ☐ Desenvolve um plano de trabalho que define recursos, habilidades, treinamento e as ferramentas necessárias para realização dos trabalhos de auditoria definidos no planejamento.
- ☐ Fornece oportunidades de desenvolvimento profissional para os analistas apoiando o seu envolvimento e a sua participação em organizações profissionais.
- ☐ Busca, juntamente com o órgão/entidade auditado, estratégias para incentivar as pessoas promovendo boa compreensão de governança, gestão de risco e controles para trabalhar e contribuir com toda a organização.
- ☐ Coordena as atividades de desenvolvimento de longo prazo dos analistas com a finalidade de atender às necessidades de negócios futuros da auditoria.
- ☐ Permite e apoia os principais líderes da auditoria a se tornarem líderes-chaves dentro de classes profissionais relevantes.
- ☐ Desenvolve a capacidade profissional e de liderança para fornecer previsibilidade e servir como um catalisador de mudanças positivas.
- ☐ Nenhuma das opções.

6. Quanto às práticas profissionais desenvolvidas, atualmente, pela CGE/TO é correto afirmar que:

- ☐ São desenvolvidos planos periódicos (anuais ou plurianuais) de serviços de auditoria baseado em prioridades apontadas pela análise gestão de risco e outros fatores externos contabilizados pela área de auditoria e controle.
- ☐ Existem práticas profissionais e processos estruturados, ou seja, política, processos e procedimentos que orientam a atividade de auditoria.
- ☐ Há o monitoramento, avaliação e melhoria da eficácia da atividade de auditoria de forma contínua.
- ☐ O plano de auditoria está conectado com as estratégias e práticas de gestão de risco das instituições auditadas.
- ☐ A CGE entende as direções estratégicas do órgão/entidade auditado e seus riscos emergentes e alinha suas habilidades e seus serviços para atender a potenciais necessidades futuras dessas instituições.
- ☐ Existem processos formais e contínuos de melhoria da qualidade para aprimoramento da atividade de auditoria.
- ☐ Nenhuma das opções.

7. Quanto à gestão de desempenho e à prestação de contas é correto afirmar que a CGE:

- ☐ Informa publicamente sobre sua eficácia em relação aos trabalhos de auditoria.
- ☐ Existe um orçamento operacional na CGE utilizado para planejar serviços de auditoria.
- ☐ Nenhuma das opções.

8. Quanto à gestão de desempenho e à prestação de contas, é correto afirmar que a CGE/TO:

- ☐ Desenvolve um plano de negócio periódico para entregar os seus serviços de auditoria.
- ☐ Faz uso de relatórios gerenciais para administrar suas operações cotidianas e demonstrar sua accountability.
- ☐ Faz uso de informações de custeio para controlar os custos de seus serviços e apoiar a tomada de decisão.
- ☐ Faz uso de indicadores e medidas que permitem medir e reportar o desempenho da atividade de auditoria.
- ☐ Faz uso de informações qualitativas e quantitativas de desempenho para medir e monitorar seus resultados tendo em vista seus objetivos estratégicos.
- ☐ Nenhuma das opções.

9. Quanto à cultura e relacionamento organizacional, é correto afirmar que:

- ☐ A CGE depreende esforços para melhoria da gestão da unidade de auditoria, tais como: gestão de pessoas, elaboração de orçamento e seu monitoramento, fornecimento de tecnologia e ferramentas necessárias para a realização das auditorias.
- ☐ O Controlador participa das atividades de gestão do governo, como um valioso membro da equipe de gestão.
- ☐ O Controlador assessora e influencia a alta gestão do governo sobre questões estratégicas.
- ☐ O Controlador mantém relacionamento eficaz, com a finalidade de obter visibilidade e alinhamento adequado, com a gestão das entidades auditadas.
- ☐ As informações de auditoria são compartilhadas, tanto no ambiente interno quanto externo, com o objetivo de minimizar a duplicidade de esforços.
- ☐ Nenhuma das opções.

10. Quanto à cultura e relacionamento político externo, é correto afirmar que:

- ☐ Na CGE a força política, atualmente, na definição do corpo técnico é muito presente.
- ☐ Há tentativa de interferência política, nas ações da Controladoria.
- ☐ Há influência da alta gestão política do governo sobre questões estratégicas das ações da Controladoria.
- ☐ As informações de auditoria são compartilhadas, tanto no ambiente interno de governo e repassadas aos órgãos de controle externo.
- ☐ Nenhuma das opções.

11. Quanto à estrutura de governança da CGE, é correto afirmar que:

- ☐ Existem canais de comunicação/posicionamento formal para a auditoria (ex: existe estratégia de comunicação para educar e promover a importância da atividade de auditoria; o propósito, autoridade e a responsabilidade da auditoria são comunicados para todo o governo; existe uma missão e visão da atividade de auditoria).

- () Os analistas possuem acesso total às informações, ativos e pessoas que sejam necessárias para executar suas funções.
- () Existe um processo de financiamento robusto e transparente que assegura recursos adequados para permitir que a auditoria cumpra suas funções.
- () Existe um mecanismo/processo de revisão na CGE fornecendo supervisão, aconselhamento e revisão dos resultados da atividade de auditoria.
- () Existe uma área de supervisão, com membros independentes da gestão da CGE, com o objetivo de assegurar a independência da atividade de auditoria interna.
- () A independência, poder e autoridade da auditoria são exercidos sem impedimentos.
- () O Controlador comunica diretamente com a autoridade de mais alto nível do governo.
- () Nenhuma das opções.

APÊNDICE C – Pesquisa sobre o plano de carreiras e remuneração dos profissionais de controle interno do estado do Tocantins.

Prezado servidor (a),

Sou aluno do Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Tocantins – UFT, onde desenvolvo uma dissertação que tem como objetivo principal verificar o controle interno como ferramenta de Governança, no combate à corrupção, no Poder Executivo do Estado do Tocantins, sob orientação da professora Dra. Suzana Gilioli.

Instrução de preenchimento

O questionário abaixo possui 10 perguntas sobre a Carreira de Controle Interno. Por favor, responda a todas as perguntas.

1. Qual é a sua unidade de lotação?

- ☐ Controladoria – Geral do Estado do Tocantins/CGE (órgão central) - Unidade de Assessoria do Gabinete
- ☐ Unidade Setorial - Diretoria de Auditoria e Fiscalização
- ☐ Unidade Setorial - Diretoria de Avaliação e Controle da Gestão Governamental

2. A Controladoria – Geral do Estado do Tocantins tem sua subordinação administrativa vinculada a quem?

- ☐ ao Chefe do Poder Executivo
- ☐ Outra Unidade Administrativa de Governo
- ☐ Unidade autônoma de Estado

3. A estrutura, a organização e as competências da Controladoria-Geral do Estado estão alinhadas com suas finalidades?

- ☐ A estrutura administrativa da Controladoria foi criada atendendo o base das atividade fim, que são controle interno, correição e ouvidoria
- ☐ Quando da criação da estrutura administrativa da Controladoria foram acatadas todas as sugestões apresentadas, se tendo uma estrutura condizente com suas finalidades
- ☐ Não atende as necessidades da Pasta, de acordo com suas finalidades

4. A CGE possui o próprio Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração - PCCR do Quadro de Profissionais de Controle Interno do Estado do Tocantins?

- ☐ Possui, mas Ligado aos quadros de carreira de várias categorias, por ter servidores cedidos por diversos órgãos do Executivo estadual
- ☐ Possui Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração, mas aguarda a regulamentação pelo chefe do Poder Executivo
- ☐ Não possui Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração

5. A CGE teria que benefícios possuindo o próprio Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração - PCCR?

- ☐ Teria autonomia administrativa, funcional, operacional e política
- ☐ Não mudaria em nada, pois o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração – PCCR, não traria nenhum benefício
- ☐ Mudaria em parte, pois os servidores estão muito satisfeitos com a situação de pertencer, na sua maioria, ao Quadro Geral do Estado

6. Na lei do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração – PCCR, que a maioria dos servidores de carreira lotados na Controladoria pertence, existe algum capítulo que trate especificamente dos cargos, carreiras e remuneração para a Controladoria?

- ☐ Existe sim, também é tratado especificamente do plano de atividades, carreira e remuneração dos servidores lotado na Controladoria
- ☐ Não existe, pois a lei geral não reconhece a Carreira dos profissionais lotados na Controladoria – Geral do Estado
- ☐ Existe, mas depende de regulamentação pelo chefe do Poder Executivo, para passar a funcionar

7. Servidores de carreira do Poder Executivo estadual, lotados na Controladoria-Geral do estado, na situação atual, podem ser removidos para a outra secretaria de governo, no caso, de haver interferência política?

- ☐ Não, pois na lei estadual que dispõe sobre o Controle Interno do Poder Executivo Estadual e a Controladoria-Geral do Estado, veda esse tipo de ação
- ☐ Sim, mas só no caso de ato administrativo do chefe do Poder Executivo
- ☐ A qualquer momento, dependendo de ato administrativo do chefe da Controladoria ou do secretário da Administração

8. É reservado, na lei geral do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração – PCCR o percentual mínimo do total dos cargos de provimento em comissão para serem preenchidos por servidores efetivos lotados na Controladoria – Geral do Estado?

- ☐ Sim, pois a lei geral reza o percentual mínimo de 50% do total dos cargos de provimento em comissão da estrutura da Controladoria, devem ser preenchidos por servidores efetivos lotados na própria Pasta
- ☐ Sim, pois a lei geral reza o percentual mínimo de 50% do total dos cargos de provimento em comissão da estrutura da Controladoria, dependendo apenas de regulamentação, em ato próprio, pela Secretaria da Administração
- ☐ Não há na lei geral essa possibilidade

9. Os servidores lotados na Controladoria – Geral do Estado recebem algum adicional de qualificação ou algum bônus por exercer a função de controle interno?

- ☐ Sim, pois recebemos gratificação de incentivo a qualificação de escolaridade, nas modalidades de especialização, mestrado e doutorado, no percentual de 49% (quarenta e nove por cento) do vencimento

() Sim, pois é assegurada aos profissionais de controle interno do estado do Tocantins a gratificação pelo exercício de atividades de controle, no percentual de 49% (quarenta e nove por cento) do vencimento

() Não recebemos adicional de qualificação ou algum bônus por exercer a função de controle interno

10. É assegurada aos profissionais de controle interno a revisão geral anual de sua remuneração, nos termos do inciso X do artigo 37 da Constituição Federal?

() Sim, pois a reposição da remuneração dos profissionais de controle interno é efetivada pontualmente, e com índices diferenciados dos servidores do quadro geral do estado

() Não, pois não há revisão geral anual de remuneração para servidores do Executivo estadual

() Sim, mas junto com as demais classes de servidores

APÊNDICE D – Pesquisa sobre atuação da Controladoria-Geral do estado do Tocantins, no âmbito do controle interno

Prezado servidor (a),

Sou aluno do Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Tocantins – UFT, onde desenvolvo uma dissertação que tem como objetivo principal verificar o controle interno como ferramenta de governança, no combate à corrupção, no Poder Executivo do Estado do Tocantins, sob orientação da professora Dra. Suzana Gilioli.

Instrução de preenchimento:

O QUESTIONÁRIO ABAIXO POSSUI 15 PERGUNTAS, SOBRE ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA – GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS, NO ÂMBITO DO CONTROLE INTERNO.

1. A Controladoria-Geral do Estado é organizada sob a forma de sistema as atividades de controle interno do Poder Executivo Estadual. O que motivou a sua implantação?
2. Quais são as principais competências da Controladoria-Geral do Estado?
3. Qual a contribuição da Controladoria-Geral do Estado para um bom desempenho dentro das áreas que atua e quais são essas áreas?
4. De que forma é feita a gestão do Controle Interno no Estado?
5. Que tipos de documentos/processos passam pela Controladoria?
6. Quais as melhorias que o Poder Executivo Estadual obteve após a implantação da Controladoria?
7. Como é a estrutura da Controladoria? A estrutura atende a necessidade quanto uma melhor atuação do órgão de controle interno?
8. A estrutura organizacional é considerada fácil por quem o executa e o utiliza?
9. Quais são as maiores dificuldades de atuação da Controladoria com a estrutura que tem hoje?
10. Qual o perfil de quem trabalha na Controladoria? Qual a visão das demais áreas de governo quanto a atuação da Controladoria?
11. As recomendações do Controle Interno são acatadas pelos gestores?

12. Com que frequência a Controladoria é submetida a controles externos?
13. Controle Interno é o mesmo que Auditoria Interna?
14. Qual a periodicidade de avaliação dos resultados da Controladoria?
15. Dê uma nota de 0 a 10 na importância da Controladoria – Geral do Estado, para a sociedade e governo do estado.

APÊNDICE E – Pesquisa atividades de controle interno da Controladoria–Geral do estado do Tocantins

O QUESTIONÁRIO ABAIXO POSSUI 20 PERGUNTAS, SOBRE ATIVIDADES DE CONTROLE INTERNO DA CONTROLADORIA – GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS, SUAS FALHAS E DISCREPÂNCIA, SE HOUVEREM.

1. Nos procedimentos, sobre as atividades de controle interno da controladoria – Geral do Estado do Tocantins, existem falhas e/ou discrepância, no tocante às atividades de controle interno utilizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo COSO, bem como pela estabelecida pela Lei Estadual 2.735, de 4 de julho de 2013?

(Não)	Em partes: São praticadas as mesmas atividades de controle interno estabelecidas pela CGU e pelo COSO, mas com falhas e discrepâncias quanto à autonomia administrativa, funcional, operacional e política, principalmente por não ter carreira específica de controle interno.	(Sim), existem falhas e/ou discrepância, no tocante às atividades de controle interno utilizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo COSO, bem como pela estabelecida pela Lei Estadual 2.735, de 4 de julho de 2013.
Justificar a resposta (facultativo):		

2. Os procedimentos de autorização e aprovação das Atividades do controle interno da Controladoria-Geral do Estado são organizados com as condições específicas e os termos, segundo os quais eles devem ser realizados, de acordo com as diretrizes e regras estabelecidas pela legislação?

(Não)	Em partes: De acordo com as diretrizes e dentro das regras estabelecidas pela legislação, mas também com caminhos definidos pelo próprio administrador.	(Sim), são organizados com as condições específicas e os termos, segundo os quais eles devem ser realizados, de acordo com as diretrizes e dentro das regras estabelecidas pela legislação).
Justificar a resposta (facultativo):		

3. A autorização pelo gestor das atividades de controle interno é o principal meio para assegurar que apenas as transações e eventos que a administração tem a intenção de realizar, ou seja, já planejado no seu plano de auditoria, seja iniciado?

(Não)	Em partes: Segue-se sempre o planejamento de auditoria inicialmente planejado, mas se atende demandas externas (órgãos de controle e denúncias).	(Sim), a autorização pelo gestor das atividades de controle interno é o principal meio para assegurar que a ação seja iniciada.
-------	--	---

Justificar a resposta (facultativo):

4. Os procedimentos de autorização das atividades de controle interno (inspeção, tomada de contas e/ou auditoria), são documentados e claramente comunicados aos gerentes e agentes de controle interno por meio de ato administrativo?

(Não)	Em partes: Não há comunicação pela gerência, só publicado no Diário Oficial do Estado o ato de inspeção, tomada de contas e/ou auditoria.	(Sim), é claramente comunicado pelo gerente ao agente de controle interno e publicado no Diário Oficial do Estado, por meio de ato administrativo.
-------	---	--

Justificar a resposta (facultativo):

5. Na portaria de inspeção, tomada de contas e/ou auditoria são incluídas as condições específicas da atividade a ser realizada e os termos, segundo os quais eles devem ser realizados?

(Não)	Em partes: são incluídas as condições específicas da atividade a ser realizada e os termos e os demais atos são efetivados pelo conhecimento do agente de controle.	(Sim), são incluídas as condições específicas da atividade a ser realizada e os termos, segundo os quais eles devem ser realizados.
-------	---	---

Justificar a resposta (facultativo):

6. Nos trabalhos de inspeção, tomada de contas e/ou auditoria os agentes de controle agem

de acordo com as diretrizes e dentro das limitações estabelecidas pela administração ou pela legislação?

(Não)	Em partes: Nos trabalhos de inspeção, tomada de contas e/ou auditoria os agentes de controle agem de acordo com as diretrizes estabelecidas pela administração ou pela legislação e nos procedimentos que acharem necessários, com diretrizes construídas durante o trabalho.	(Sim), os trabalhos de inspeção, tomada de contas e/ou auditoria os agentes de controle agem de acordo com as diretrizes e dentro das limitações estabelecidas pela administração ou pela legislação.
Justificar a resposta (facultativo):		

7. Nos procedimentos, sobre as atividades de controle interno da Controladoria – Geral do Estado do Tocantins, existem falhas e/ou discrepância, nos processos relativos à segregação de função, pois quem controla não executa e vice-versa?

(Não)	Em partes: É praticada a segregação de função nas atividades de controle interno, no entanto, sem constar em legislação, por não ter carreira	(Sim), existem falhas e/ou discrepância em comparação a outros órgãos de controle interno, nos processos relativos à segregação de função, nas atividades de controle interno.
-------	---	--

	própria definida em lei específica.	
Justificar a resposta (facultativo):		

8. Para reduzir o risco de erro, desperdício ou procedimentos incorretos e o risco de não detectar problemas na inspeção, tomada de contas e/ou auditoria, é incorreto haver apenas uma pessoa ou equipe que controle todas as etapas-chave do processo de gestão do trabalho?

(Não)	Em partes: Em algumas atividades de controle interno da CGE/TO, apenas uma pessoa(ou setor) é responsável por todas as etapas do processo de auditoria/inspeção ou Tomada de Contas.	(Sim), é incorreto haver apenas uma pessoa(ou setor) ou equipe que controle todas as etapas-chave do processo de gestão do trabalho de auditoria/inspeção ou Tomada de Contas.
Justificar a resposta (facultativo):		

9. Quanto a segregação de função, para reduzir o risco de erro, desperdício ou procedimentos incorretos e o risco de não detectar problemas na inspeção, tomada de contas e/ou auditoria, as obrigações e responsabilidades devem estar sistematicamente, atribuídas a um certo número de indivíduos, para assegurar a realização de revisões e avaliações efetivas?

(Não)	Em partes: Apenas algumas das responsabilidades são segregadas, depende da	(Sim), as obrigações e responsabilidades são sistematicamente atribuídas a um certo número de indivíduos, para assegurar a realização de revisões e avaliações efetivas.
-------	--	--

	repercussão e do tipo de processo de inspeção, tomada de contas e/ou auditoria.	
Justificar a resposta (facultativo):		

10. Na esteira da segregação de função, as funções-chave (gestores-chaves) na gestão da CGE/TO possuem autorização para execução e revisão dos trabalhos de inspeção, tomada de contas e/ou auditoria?

(Não)	Em partes: Apenas algumas pessoas chaves possuem autorização para execução e revisão dos trabalhos de inspeção, tomada de contas e/ou auditoria.	(Sim), a alta gestão da CGE/TO possui autorização para execução e revisão dos trabalhos de inspeção, tomada de contas e/ou auditoria.
Justificar a resposta (facultativo):		

11. O conluio entre pessoas e empresas pode reduzir ou destruir a eficácia dos procedimentos de controle interno?

(Não)	-----	(Sim), o conluio entre pessoas e empresas pode significativamente reduzir ou destruir a eficácia dos procedimentos de controle interno.
Justificar a resposta (facultativo):		

12. A rotatividade de funcionários pode auxiliar a assegurar que não apenas uma só pessoa seja responsável por todos os aspectos-chave nas atividades de controle interno?

(Não)	Em partes: Apenas algumas pessoas possuem autorização para execução e revisão dos trabalhos de inspeção, tomada de contas e/ou auditoria.	(Sim), a alta gestão da CGE/TO possui autorização para execução e revisão dos trabalhos de inspeção, tomada de contas e/ou auditoria.
Justificar a resposta (facultativo):		

13. O acesso a recursos de sistemas e documentos ou registros para efetivação dos trabalhos de inspeção, tomada de contas e/ou auditoria é limitado a indivíduos autorizados que sejam responsáveis pela sua guarda e/ou utilização?

(Não), pois todos têm acesso a todas as informações inerentes a suas atividades de trabalho.	Em partes: Apenas algumas pessoas possuem autorização para acesso a recursos de sistemas e documentos ou registros para efetivação dos trabalhos de inspeção, tomada de contas e/ou auditoria.	(Sim), é limitado a indivíduos dos trabalhos de inspeção, tomada de contas e/ou auditoria, responsáveis pela sua guarda e/ou utilização.
Justificar a resposta (facultativo):		

14. A responsabilidade pela guarda de evidência pela existência de recibos, inventários ou outros registros, relativos aos trabalhos de inspeção, tomada de contas e/ou auditoria é da comissão ou é outorgado a guarda e registro a departamento específico do órgão?

Em partes: A Comissão nomeia um representante, para a responsabilidade da guarda de todos os documentos pertinentes ao trabalho, mas o gerente do setor responsável tem acesso a todas as peças desse processo.	(Sim), é da comissão ou é outorgado a guarda e registro a departamento específico do órgão.
Justificar a resposta (facultativo):	

15. A restrição de acesso pela comissão de inspeção, tomada de contas e/ou auditoria, aos recursos de sistemas e documentos ou registros reduz o risco da utilização não autorizada ou de prejuízo, e ajuda a alcançar as diretrizes gerenciais?

(Não)	Em partes: Apenas reduz o risco da utilização não autorizada, mas pode comprometer o resultado final dos trabalhos.	(Sim), limita o trabalho dos agentes de controle, podendo modificar o resultado dos trabalhos.
Justificar a resposta (facultativo):		

16. Os registros para efetivar os trabalhos de inspeção, tomada de contas e/ou auditoria são conciliados com os documentos apropriados, de forma periódica, por exemplo: os registros contábeis relacionados com as contas bancárias são conciliados com os extratos bancários correspondentes?

(Não)	Em partes: Apenas aqueles que a	(Sim), são conciliados com os documentos apropriados, de forma periódica, por
-------	---------------------------------	---

	comissão encontrar inconsistência e virar achado de auditoria.	exemplo: os registros contábeis relacionados com as contas bancárias são conciliados com os extratos bancários correspondentes.
Justificar a resposta (facultativo):		

17. Há avaliação de desempenho operacional das atividades de auditoria e/ou outras de controle interno? Caso tenha, esse desempenho operacional é analisado à luz das normas, de forma periódica, mediante avaliação da eficácia e da eficiência?

(Não)	Em partes: Não há avaliação de desempenho operacional das atividades de auditoria e/ou outras de controle interno, mas todos os dados das atividades ficam registrados em histórico próprio, para atender as próximas auditorias.	(Sim), e é analisado à luz das normas, de forma periódica, mediante avaliação da eficácia e da eficiência.
Justificar a resposta (facultativo):		

18. Se as avaliações de desempenho indicam que os resultados obtidos não alcançam os objetivos ou os padrões estabelecidos, os processos e as atividades estabelecidas para alcançar os objetivos são objetos de revisão para determinar se são necessárias melhorias?

(Não)	(Sim), os processos e as atividades estabelecidas para alcançar os objetivos são objetos de revisão para determinar se são necessárias melhorias.
-------	---

Justificar a resposta (facultativo):

19. Acha que as operações, processos e atividades devem ser periodicamente avaliadas, para assegurar que eles cumpram com os regulamentos, políticas, procedimentos em vigor ou outros requisitos?

(Não)	(Sim), as operações, processos e atividades devem ser periodicamente avaliadas, para assegurar que elas cumpram com os regulamentos, políticas, procedimentos em vigor ou outros requisitos.
-------	--

Justificar a resposta (facultativo):

20. Uma supervisão (revisão e aprovação, orientação e capacitação) competente quanto às atividades de controle interno ajuda a assegurar que os objetivos do controle interno sejam alcançados?

(Não)	(Sim), uma supervisão (revisão e aprovação, orientação e capacitação) competente quanto às atividades de controle interno ajuda a assegurar que os objetivos do controle interno sejam alcançados.
-------	--

Justificar a resposta (facultativo):

APÊNDICE F – Entrevista sobre atividade de controle interno da Controladoria–Geral do estado do Tocantins.

1. **Entrevistador:** Olá! Gostaria de conversar um pouco sobre a Controladoria-Geral do Estado do Tocantins. Para começar, você poderia me explicar se é correto afirmar que a atividade principal da CGE/TO é garantir o controle interno do Poder Executivo Estadual, incluindo fiscalização, auditoria, avaliação, prevenção e combate à corrupção, defesa do patrimônio público, além de promover transparência na gestão pública e correição?
2. **Entrevistador:** E quanto à sua estrutura, você sabe se, na criação da CGE pela Lei Estadual 2.735/2013, ela foi organizada com foco na atividade fim, que inclui controle interno, ouvidoria e à correição?
3. **Entrevistador:** Sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCR), existe algum capítulo específico que trate dos cargos, carreiras e remuneração dos servidores que atuam na Controladoria?
4. **Entrevistador:** E o PCCR pelo qual os servidores do Quadro de Profissionais de Controle Interno do Estado do Tocantins são vinculados, garante autonomia administrativa, funcional, operacional e política para a CGE/TO?
5. **Entrevistador:** Você acredita que a ausência de um quadro próprio de servidores para o controle interno pode prejudicar a independência e a especialização do órgão, além de abrir espaço para interferências externas na fiscalização e auditoria?
6. **Entrevistador:** Se os servidores do Quadro de Profissionais de Controle Interno tivessem seu próprio PCCR, isso mudaria algo na atuação deles? Quais benefícios essa mudança traria?
7. **Entrevistador:** Como a Controladoria-Geral do Estado contribui para um bom desempenho nas atividades de controle interno, ouvidoria, transparência, prevenção e combate à corrupção, além da correição de pessoal e empresas/terceiros?
8. **Entrevistador:** Você acha que o plano de auditoria aplicado pela CGE/TO está alinhado com as estratégias e práticas de gestão de risco das instituições que são auditadas?
9. **Entrevistador:** Para planejar as auditorias anuais, considerando que os recursos são limitados, a CGE utiliza métodos que ajudam a priorizar os trabalhos mais importantes? Quais são?

10. **Entrevistador:** E por fim, a atividade de auditoria na CGE é monitorada, avaliada e aprimorada continuamente? Ou seja, os processos, políticas e metodologias são frequentemente revisados para melhorar os resultados?

APÊNDICE G – Respondido por servidores/respondentes - atender os Objetivos Específicos - Diagnosticar a integração dos sistemas de controle interno e seu funcionamento estrutural, no atendimento à legislação e identificar possíveis falhas e discrepâncias presentes nos sistemas de controle em vigência.

Apêndice	Respondentes	Objetivo Específico
APÊNDICE B – Pesquisa sobre a atividade de auditoria interna da CGE/TO.	46	Identificação de Falhas e Discrepâncias nos Sistemas de Controle Interno.
APÊNDICE C – Pesquisa sobre o plano de carreiras e remuneração dos profissionais de controle interno do estado do Tocantins.	46	Identificação de Falhas e Discrepâncias nos Sistemas de Controle Interno.
APÊNDICE D – Pesquisa sobre atuação da Controladoria-Geral do estado do Tocantins, no âmbito do controle interno	46	Identificação de Falhas e Discrepâncias nos Sistemas de Controle Interno.
APÊNDICE E – Pesquisa atividades de controle interno da Controladoria-Geral do estado do Tocantins	46	Identificação de Falhas e Discrepâncias nos Sistemas de Controle Interno.
APÊNDICE F – Entrevista sobre atividade de controle interno da Controladoria-Geral do estado do Tocantins.	3	Integração dos Sistemas de Controle Interno e seu Funcionamento Estrutural, no Atendimento à Legislação.

APÊNDICE H – Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração - PCCR do Quadro de Profissionais de Controle Interno

MINUTA - PROJETO DE LEI Nº ___, DE ___ DE _____ DE 2025.

Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração - PCCR do Quadro de Profissionais de Controle Interno do Estado do Tocantins, e adota outras providências.

O Governador do Estado do Tocantins

Faço saber que a Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º É criado o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração - PCCR do Quadro de Profissionais de Controle Interno do Estado do Tocantins, instituído por meio da Lei nº 2.735, de 4 de julho de 2013, cujas atividades visam o acompanhamento da atuação dos gestores públicos estaduais, mediante auditoria, inspeção, fiscalização e avaliação de resultados.

Art. 2º O PCCR instituído nesta Lei norteia-se pelas seguintes diretrizes:

I - estruturas de cargos e carreiras que atendem:

- a) à complexidade das atribuições;
- b) aos graus diferenciados de responsabilidade e de experiência profissional requeridas;
- c) às condições e aos requisitos específicos para o desempenho das respectivas funções;
- d) à evolução funcional horizontal e vertical;

II - incentivo ao aperfeiçoamento profissional continuado;

III - valorização pelo conhecimento adquirido, pela competência, pelo empenho e pelo desempenho.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - Cargo Público, a unidade de competência indivisível expressada por um agente, criada por lei, prevista em número certo, com denominação própria, retribuição pecuniária paga pelo Poder Executivo e submetida ao regime estatutário;

II - Carreira, o conjunto de determinada área de atuação, em que a evolução funcional, privativa dos ocupantes dos cargos que a integram, segue regras específicas;

III - Vencimento, a retribuição pecuniária atribuída a servidor público pelo exercício do cargo, correspondente à classe e padrão;

IV - Remuneração, o vencimento do cargo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei;

V - Servidor Público, o agente administrativo ocupante de cargo público sujeito ao regime estatutário, classificando-se em:

a) Efetivo, o investido por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos, em estágio probatório ou neste aprovado, vinculado ao Quadro de Profissionais de Controle Interno;

VI - Padrão, o indicativo da posição do servidor do Quadro de Profissionais de Controle Interno quanto ao vencimento, representado por algarismos romanos dispostos verticalmente nas tabelas de vencimentos constantes desta Lei;

VII - Classe, a indicação da posição do servidor do Quadro de Profissionais de Controle Interno quanto ao vencimento, dispostas horizontalmente nas tabelas de vencimentos constantes desta Lei;

VIII - Sistema de Avaliação Periódica de Desempenho, o instrumento utilizado para aferição do mérito do servidor público no exercício de suas atribuições;

IX - Evolução Funcional Vertical, a movimentação do servidor do Quadro de Profissionais de Controle Interno para o padrão seguinte dentro da mesma classe, mediante aprovação em estágio probatório e classificação em procedimento administrativo via Sistema de Avaliação Periódica de Desempenho;

X - Evolução Funcional Horizontal, a movimentação do Quadro de Profissionais de Controle Interno para o padrão inicial da classe subsequente, por intermédio de adequada titulação e classificação em procedimento administrativo, via Sistema de Avaliação Periódica de Desempenho;

XI - Tabelas de Vencimentos, o rol de vencimentos que estabelece a correspondência entre os valores financeiros e os respectivos padrões e classes;

CAPÍTULO II

DO PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÃO – PCCR

Seção I

Da Estrutura, da Lotação e da Jornada de Trabalho

Art. 4º A carreira específica do Controle Interno é composta pelos cargos de:

I – Analista de Controle Interno;

II – Técnico de Controle Interno.

Parágrafo único. Os critérios para investidura, bem como o quantitativo dos cargos descritos nos incisos I e II deste artigo estão definidos no Anexo I desta Lei.

Art. 5º Os ocupantes de cargos da carreira específica do Controle Interno serão lotados na Controladoria-Geral do Estado, sediada em Palmas, Capital do Estado do Tocantins.

Art. 6º A jornada normal de trabalho dos integrantes da carreira específica do Controle Interno será fixada em ato do Secretário-Chefe da Controladoria-Geral do Estado,

respeitada a duração máxima de 40 (quarenta) horas semanais e a mínima de 30 (trinta) horas semanais, podendo, inclusive, ser reorganizada em regime de escala.

Art. 7º É reservado o percentual mínimo de 50% (cinquenta por cento) do total dos cargos de provimento em comissão para serem preenchidos por servidores efetivos da carreira específica do Controle Interno.

Parágrafo único. Para exercício de função de Direção e Assessoramento o servidor deverá preencher requisitos técnicos a serem definidos por regulamento.

Seção II

Das Atribuições Gerais

Art. 8º São atribuições dos titulares do cargo efetivo de Analista de Controle Interno a realização de atividades de competência da Controladoria-Geral do Estado, estabelecidas no modelo de gestão do Poder Executivo Estadual, relacionadas à orientação, prevenção, fiscalização, auditoria, estudos, análise e avaliação:

I - do cumprimento das metas estabelecidas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias e a execução dos programas de Governo e dos orçamentos do Estado;

II - da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades do Estado, da aplicação de subvenção e renúncia de receita, bem como da aplicação de recursos públicos por pessoas físicas e entidades de direito privado;

III - das operações de crédito, avais, garantias, contra-garantias, direitos e haveres do Estado;

IV - de pessoas físicas e jurídicas, de direito público e privado, que recebam, mantenham guarda ou façam uso de valores e de bens do Estado ou, ainda, que firmem contrato oneroso, de qualquer espécie, com garantia do Estado do Tocantins;

V - da execução de contratos de gestão com órgãos públicos, empresas estatais, organizações não governamentais e empresas privadas prestadoras de serviço público concedido ou privatizado;

VI - da arrecadação e gestão das receitas, bem como sobre renúncias e incentivos fiscais;

VII - dos sistemas contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;

VIII - das tomadas e prestações de contas de quaisquer responsáveis por órgãos da Administração Direta e dos dirigentes das entidades da Administração Indireta, inclusive fundações públicas;

IX - necessárias à apuração de atos ou fatos ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos relacionados à execução de planos ou programas de governo e à gestão de recursos públicos;

X - da eficiência do controle interno e da racionalização dos gastos públicos;

XI - do controle social sobre os programas contemplados com recursos do orçamento do Estado, mediante ações de educação social voltadas para uma gestão democrática e participativa;

XII - de processos relativos à assunção de obrigações financeiras e à liberação de recursos;

XIII - do cumprimento dos contratos, convênios, acordos, ajustes e de outros atos de que resulte o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações do Estado e a sua conformidade com as normas e princípios administrativos;

XIV - de apoio e orientação prévia aos gestores de recursos públicos para a correta execução orçamentária, financeira e patrimonial do Poder Executivo;

XV - da produção e fornecimento de informações gerenciais a partir do acompanhamento da gestão fiscal do Poder Executivo;

XVI - da padronização das atividades primárias e de apoio aos Sistemas de Controle Interno, Ouvidoria, Ética, Transparência, Prevenção e Combate à Corrupção e Correição de pessoal;

XVII - da transparência da gestão pública, com o acesso pelo cidadão a informações acerca da aplicação dos recursos públicos e dos resultados dos programas governamentais;

XVIII - da ética na gestão pública;

XIX - de outras áreas correlatas, nos termos da legislação vigente.

§ 1º. O titular do cargo efetivo de Analista de Controle Interno terá como âmbito de atuação:

I - órgão ou entidade da administração direta e indireta, incluindo as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público;

II - qualquer pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos do Estado ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 9º. São prerrogativas do titular do cargo efetivo de Analista de Controle Interno, no exercício de suas atribuições:

I - propor a impugnação dos atos relativos à gestão orçamentária, financeira e patrimonial, incluindo receitas e despesas, renúncias e incentivos fiscais, praticados sem a devida fundamentação legal, comunicando às autoridades competentes nos termos da legislação vigente;

II - requisitar quaisquer processos, documentos, livros, registros ou informações, inclusive acesso à base de dados de informática, necessárias às atividades de inspeção, auditoria, fiscalização e avaliação de resultados da gestão.

§ 1º Nenhum processo, documento, livro, registro ou informação, inclusive acesso à base de dados de informática, poderá ser sonegado ao titular do cargo efetivo de Analista de controle interno no exercício inerente às atividades de inspeção, auditoria, fiscalização e avaliação de resultados da gestão.

§ 2º O agente público ou privado que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à realização das atividades de inspeção, auditoria, fiscalização e avaliação de resultados da gestão, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

§ 3º. Quando a documentação ou informação prevista neste artigo envolver assunto de caráter sigiloso, o titular do cargo efetivo de Analista de controle interno deverá dispensar tratamento de acordo com o estabelecido na legislação própria.

§ 4º. O titular do cargo efetivo de Analista de controle interno deverá guardar sigilo sobre os dados e informações pertinentes aos assuntos a que tiver acesso em decorrência do exercício de suas funções, utilizando-os, exclusivamente, para a elaboração de relatórios e pareceres destinados à autoridade competente, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

Art. 10. São deveres dos Profissionais de Controle Interno, além dos inerentes aos demais servidores públicos civis do Estado do Tocantins:

I - resguardar, em sua conduta, a honra e a dignidade de sua função, em harmonia com a preservação da boa imagem institucional;

II - manter-se atualizados com as instruções, normas de serviço e legislação pertinentes às atividades de controle interno;

III - cumprir, rigorosamente, os prazos estabelecidos para realização das atividades que lhes forem atribuídas;

IV - aplicar o máximo de cuidado e zelo na realização das atividades e na exposição de suas orientações, sugestões, análises, recomendações e conclusões, mantendo conduta imparcial;

V - respeitar e assegurar o sigilo relativo às informações obtidas durante suas atividades, não as divulgando sob qualquer circunstância, para terceiros, sem autorização expressa da autoridade superior, mesmo após a conclusão das atividades.

Art. 11. Além das proibições previstas no Estatuto dos Servidores Civis aos Profissionais de Controle Interno é vedado, especialmente:

I - realizar, em caráter particular, quaisquer atividades relacionadas ao exercício do cargo de Analista de Controle Interno junto a órgãos e entidades da Administração Pública Estadual;

II - realizar atividades junto a órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, cujos servidores responsáveis por atos de gestão possuam vínculo conjugal; de parentesco consanguíneo em linha reta, sem limites de grau; em linha colateral, até o terceiro grau; e por afinidade, até o segundo grau.

Art. 12. São atribuições e prerrogativas dos ocupantes do cargo de Técnico de Controle Interno o desempenho de atividades de nível intermediário que envolva o suporte técnico e administrativo relativas ao exercício das competências constitucionais e legais inerentes ao órgão de Controle Interno do Poder Executivo, devendo atuar no(a):

I - controle processual, documentação, informação jurídica, gestão de pessoas, material, patrimônio, orçamento e finanças, compreendendo o levantamento de dados, a elaboração de relatórios estatísticos, planos, programas e projetos;

II - pesquisa de legislação, doutrina e jurisprudência;

III - emissão de relatórios técnicos e informações em processos;

IV - distribuição e controle de materiais de consumo e permanente;

V - elaboração e conferência de cálculos diversos;

VI - elaboração, revisão, reprodução, expedição e arquivamento de documentos e correspondências;

VII - atendimento ao público interno e externo na sua unidade de lotação;

VIII - transporte de documentos e processos a outros órgãos com a respectiva protocolização, se necessário;

IX – realização de trabalhos que exijam conhecimentos básicos e/ou específicos de informática;

X – auxílio aos trabalhos de inspeção, auditoria, fiscalização e avaliação de resultados, bem como, na elaboração dos respectivos relatórios;

XI – execução de outras atividades de mesma natureza e grau de complexidade que venham a ser determinadas pela autoridade superior.

Seção III

Da Remuneração

Art. 13. A remuneração dos Profissionais de Controle Interno é constituída do vencimento, expresso em classes e padrões, organizado de forma escalonada na conformidade das Tabelas Financeiras I e II, constante do Anexo II, acrescida das Gratificações pelo Exercício de Atividades de Controle e de Incentivo a Qualificação de Escolaridade.

Art. 14. Fica assegurada aos Profissionais de Controle Interno a revisão geral anual, nos termos do inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, tendo como data base o mês de maio, observado os limites dispostos na Lei de Responsabilidade fiscal.

Art. 15. O servidor efetivo nomeado para o cargo de provimento em comissão poderá optar por perceber o somatório entre a remuneração de seu cargo e a representação do correspondente símbolo de denominação de cargo comissionado.

Subseção I

Da Gratificação Pelo Exercício de Atividades de Controle

Art. 16. É assegurada aos Profissionais de Controle Interno do Estado do Tocantins a Gratificação pelo Exercício de Atividades de Controle, no percentual de 49% (quarenta e nove por cento) do vencimento fixado para o Analista de Controle Interno e Técnico de Controle Interno, observada a classe e o padrão em que estiver enquadrado, constante do Anexo II.

§ 1º A Gratificação pelo Exercício de Atividades de Controle é devida aos Profissionais de Controle Interno pelo exercício de atividades de controle interno, no desempenho de cargos comissionados ou função de confiança com atuação própria de inspeção, auditoria, fiscalização e avaliação de resultados, transparência e correição.

§ 2º A nomeação do Profissional de Controle Interno para cargo de provimento em comissão, designado para atividade interna ou empossado em mandato classista, não interrompe o pagamento do vencimento integrado pela Gratificação por Exercício de Controle, referente a períodos anteriores à nomeação ou designação.

§ 3º Ao Profissional de Controle Interno no desempenho de cargo em comissão no Poder Executivo Federal, estadual ou do Distrito Federal e Municipal, pode ser atribuída a Gratificação pelo Exercício de Atividades de Controle, desde que custeada pelo ente requisitante.

Art. 17. O Profissional de Controle Interno, nomeado para o exercício de cargo de provimento em comissão, com atribuições e competências próprias do cargo, percebe o

vencimento integrado pela Gratificação pelo Exercício de Atividades de Controle correspondente a classe e padrão respectivos, acrescido da representação do correspondente cargo de provimento em comissão.

Subseção II

Da Gratificação de Incentivo a Qualificação de Escolaridade

Art. 18. A Gratificação de Incentivo a Qualificação de Escolaridade será concedida ao Profissional de Controle Interno que comprove diploma e/ou certificado de pós-graduação nas modalidades de especialização, mestrado e doutorado, reconhecidos pelo Ministério da Educação.

§1º O percentual da referida gratificação será de 5% (cinco por cento) para especialização, 25% (vinte e cinco por cento) para mestrado e 28% (vinte e oito por cento) para doutorado, a incidir sobre o vencimento do cargo, constante da Tabela Financeira I do Anexo II.

§ 2º Para fazer jus à gratificação o servidor deverá formular requerimento próprio acompanhado com o respectivo certificado e/ou diploma original ou cópia autenticada, sendo que a especialização, mestrado e doutorado devem ser compatíveis com a área de atuação, a ser definida pela Controladoria-Geral do Estado.

§ 3º O direito a percepção da gratificação é contado da data do requerimento.

§4º É extinta a gratificação da titulação anterior em caso de apresentação de novo título.

CAPÍTULO III

DA INVESTIDURA, DO PROVIMENTO E DA EVOLUÇÃO FUNCIONAL

Seção I

Da Investidura

Art. 19. As atividades finalísticas de controle interno do Poder Executivo são exercidas por servidores efetivos, organizados em carreira específica, típica de Estado, cujo ingresso dependerá de prévia aprovação em concurso público.

Art. 20. Para investidura no cargo de Analista de Controle Interno será exigida formação superior em qualquer área do conhecimento, aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos e participação em curso de formação, com aproveitamento de no mínimo 70%, a ser realizado sob a responsabilidade da Controladoria-Geral do Estado.

Art. 21. Para investidura no cargo de Técnico de Controle Interno será exigida formação no ensino médio, aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos e participação em curso de formação, com aproveitamento de no mínimo 70%, a ser realizado sob a responsabilidade da Controladoria-Geral do Estado.

Art. 22. O curso de formação terá sua duração, conteúdo e sistemática de avaliação definidos no edital de concurso, que poderá prevê, inclusive, sua dispensa se houver interesse público e conveniência administrativa.

Art. 23. Aos candidatos aprovados na primeira etapa do concurso e matriculados em curso de formação é concedida, a título de auxílio financeiro, retribuição mensal, equivalente a 70% (setenta por cento):

I - do vencimento inicial do cargo de Analista de Controle Interno, mencionados art. 13 desta Lei;

II - da remuneração inicial do cargo de Técnico de Controle Interno, mencionados art. 14 desta Lei.

§ 1º O auxílio financeiro é devido desde o início até a conclusão do curso de formação ou, se for o caso, até a data de desligamento do candidato.

§ 2º Ao candidato ocupante de cargo efetivo do Estado é garantido o direito de afastamento para participar do curso de formação sem prejuízo da remuneração, vantagens ou direitos de seu cargo, podendo optar pelo auxílio financeiro previsto neste artigo.

Seção II

Do Provimento

Art. 24. O ingresso nos cargos de Analista de Controle Interno e de Técnico de Controle Interno ocorre na classe e no padrão inicial, na conformidade do Anexo II.

Art. 25. O servidor aprovado em concurso público e empossado em cargo da Carreira de Controle Interno passará por estágio probatório durante um período de 36 meses, em que incumbe à Controladoria-Geral do Estado observar e aferir, por meio de Avaliação Especial de Desempenho, a capacidade do servidor no exercício do serviço público.

§ 1º Os aspectos funcionais a serem avaliados durante o período de estágio probatório são os seguintes:

I – assiduidade;

II – disciplina;

III – responsabilidade;

IV – eficiência e eficácia;

V – capacidade de iniciativa;

VI – produtividade.

§ 2º Durante o período de estágio probatório serão realizadas seis avaliações, sendo considerado reprovado o servidor que não alcançar 50% (cinquenta por cento) da pontuação máxima:

I – em duas avaliações, consecutivas ou não;

II – na média aritmética dos pontos obtidos em todas as avaliações.

§ 3º Uma vez reprovado no estágio probatório, o Analista de Controle Interno ou o Técnico de Controle Interno tem seu processo encaminhado a uma comissão específica no

âmbito da Controladoria-Geral do Estado, em recurso de ofício, sendo-lhe assegurado o contraditório e a ampla defesa.

§ 4º O estágio probatório será suspenso nos casos em que o Analista de Controle Interno ou o Técnico de Controle Interno:

I – afastar-se do exercício de suas funções, nos termos do Estatuto do Servidor Público Civil Estadual;

II - for cedido para atuar em outro órgão, entidade ou poder, inclusive de outra esfera de governo, para desenvolver atividades que não sejam relacionadas às atribuições do seu cargo.

§ 5º Quando do término do afastamento ou cessão na forma do parágrafo anterior, o estágio probatório será retomado do ponto em que foi suspenso.

Art. 26. Terminando satisfatoriamente o período do estágio probatório, o servidor será automaticamente confirmado no cargo, caso contrário será exonerado na forma do § 3º do art. 25 desta Lei.

Art. 27. É assegurada posse diferenciada e dispensa do estágio probatório ao candidato que, aprovado em todas as fases do concurso, comprovar tempo de serviços prestados em atividades de Controle Interno, por meio da formalização de processo devidamente instruído, observando-se as seguintes proporções:

I – acima de quatro anos, posse no Padrão I da Segunda Classe;

II – acima de oito anos, posse no Padrão I da Terceira Classe;

Parágrafo único. O requerimento de aproveitamento do tempo de serviço previsto no *caput* deste artigo deve ser formulado durante a realização do curso de formação.

Seção III

Da Evolução Funcional

Subseção I

Disposições Gerais

Art. 28. A evolução funcional é concedida de forma alternada.

§1º É vedada a evolução concomitante horizontal e vertical:

I - em um mesmo exercício;

II - para um mesmo servidor público;

III - em período inferior ao do correspondente interstício.

§2º Não caracteriza evolução funcional concomitante, vertical e horizontal, o acerto de salário advindo da concessão de ambas em um mesmo exercício financeiro.

§3º A evolução funcional vertical precede a horizontal.

Art. 29. É vedada a evolução funcional quando o servidor público do Quadro de Profissionais de Controle Interno:

I - apresentar tempo de efetivo serviço inferior a 70% no período de trinta e seis meses, contado a partir do início do exercício;

II - sofrer:

- a) sanção administrativa de suspensão;
- b) pena de destituição de cargo de provimento em comissão ou de função gratificada em razão de processo administrativo disciplinar;
- c) condenação em processo criminal com sentença transitada em julgado;

III - tiver mais de cinco faltas injustificadas, computadas de janeiro a dezembro;

IV - estiver em:

- a) estágio probatório;
- b) cumprimento de pena decorrente de processo disciplinar ou criminal.

§1º A sanção administrativa de suspensão ou a condenação em processo criminal com sentença transitada em julgado suspende a contagem do interstício necessário para a evolução funcional.

§2º O cálculo do interstício é reiniciado ao término das sanções de que dispõe este artigo, sem prejuízo do período exercido até a data da descontinuação, salvo as exceções previstas em lei.

Art. 30. No interstício necessário para a evolução funcional é descontado o tempo:

I - da licença:

- a) por motivo de afastamento do cônjuge ou companheiro;
- b) para o serviço militar;
- c) para atividade política;
- d) para tratar de interesses particulares;

II - do afastamento para servir a outro órgão ou entidade fora do Poder Executivo Estadual.

Parágrafo único. Os títulos exigidos para ingresso no cargo não são utilizados para efeitos de evolução funcional.

Subseção II

Da Evolução Funcional Horizontal

Art. 31. É considerado habilitado para a evolução funcional horizontal o servidor público do Quadro de Profissionais de Controle Interno que concluir curso de qualificação, vinculado a sua área de atuação ou às atividades de Controle Interno, nos seis anos antecedentes à data da evolução funcional vertical, atendidas as seguintes regras:

- a) oitenta horas em cursos de qualificação para cargo de Analista de Controle Interno;
- b) sessenta horas em cursos de qualificação para cargo de Técnico de Controle Interno;

§1º Os cursos de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*, desde que vinculados à área de atuação, não se submetem aos limites descritos no inciso II deste artigo.

§2º É facultado ao servidor público do Quadro de Profissionais de Controle Interno o complemento das horas definidas no inciso II deste artigo com atividade de instrutoria em sua área de atuação, prestada por meio de ações de capacitação desenvolvidas pelo Poder Executivo nos seis anos antecedentes à data da evolução funcional horizontal.

Art. 32. A evolução funcional horizontal é concedida ao servidor público do Quadro de Profissionais de Controle Interno que tenha alcançado média aritmética igual ou superior a 70% nas três avaliações periódicas de desempenho mais recentes.

Parágrafo único. A evolução funcional horizontal, de que trata este artigo, depende do cumprimento dos demais requisitos desta Lei e de disponibilidade orçamentário-financeira.

Art. 33. O processo de evolução funcional horizontal, progressivamente com a vertical produz efeito financeiro no mês subsequente ao que o servidor público for habilitado.

Parágrafo único. Ao evento da evolução funcional horizontal do servidor público que se encontra no último padrão da respectiva classe:

I - procede-se o reposicionamento no padrão inicial da classe imediatamente subsequente ao então percebido;

II - concede-se a evolução funcional horizontal correspondente, depois de adotada a providência de que dispõe o inciso I deste parágrafo.

Subseção III

Da Evolução Funcional Vertical

Art. 34. É considerado habilitado para a evolução funcional vertical o servidor público do Quadro de Profissionais de Controle Interno que:

I - cumprir o interstício de trinta e seis meses de exercício no padrão e classe inicial da carreira;

II - ser aprovado no estágio probatório;

Art. 35. O processo de evolução funcional vertical, progressivamente com a horizontal:

I - ocorre em intervalo de doze meses, contado da data de habilitação da evolução funcional imediatamente anterior;

II - produz efeitos financeiros no mês subsequente ao que o servidor público for habilitado, desde que atendido o disposto no inciso I deste artigo.

Parágrafo único. A evolução funcional vertical depende do cumprimento dos demais requisitos desta Lei e de disponibilidade orçamentário-financeira.

CAPÍTULO IV

DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO

Art. 36. O Sistema de Avaliação Periódica de Desempenho tem por finalidade:

- I - aprimorar os métodos de gestão;
- II - valorizar a atuação do servidor comprometido com o resultado de seu trabalho;
- III - instruir os processos de evolução funcional;
- IV - definir os mecanismos de avaliação de desempenho individual.

§1º Incumbe à Secretaria da Administração, em conjunto com a Controladoria-Geral do Estado, gerir o Sistema de Avaliação Periódica de Desempenho e, aos seus dirigentes máximos, baixar os atos necessários à implementação.

§2º O processo de avaliação ocorre a cada doze meses.

§3º É avaliado o servidor público que obtiver no mínimo 70% de frequência no período de avaliação.

§4º O servidor público cedido mediante convênio é avaliado periodicamente pelo órgão cessionário em consonância com as normas relativas à avaliação periódica de desempenho do órgão cedente.

§5º É dispensado da avaliação, atendidos os demais requisitos para a evolução funcional, o servidor público:

- I - em licença para desempenho de mandato classista;
- II - afastado para exercer mandato eletivo;
- III - nomeado para cargo de gestão máxima de órgão da administração direta e indireta.

Art. 37. São instrumentos da Avaliação Periódica de Desempenho - APD:

I - o Acompanhamento de Desempenho, caracterizado pelo intercâmbio de informações entre a chefia e o Analista de Controle Interno ou Técnico de Controle Interno, com a finalidade de detectar:

- a) problemas na execução das atribuições típicas do cargo;
- b) existência de situações que interfiram na obtenção dos resultados, indicando as providências de saneamento;
- c) os melhores desempenhos alcançados pelo Analista de Controle Interno e pelo Técnico de Controle Interno;
- d) a qualidade e as deficiências dos instrumentos colocados à disposição do Profissional de Controle Interno para o desempenho das atribuições típicas de cada cargo;

II - a Avaliação de Desempenho Individual, caracterizada pela atribuição dos pontos, no cotejo dos fatores estabelecidos;

III - o Plano de Aperfeiçoamento, caracterizado pelo atendimento às recomendações sobre a melhoria de desempenho e o desenvolvimento profissional dos servidores da Carreira Específica de Controle Interno.

CAPÍTULO V

DA IMPLEMENTAÇÃO DO PCCR

Art. 38. Compete à Secretaria da Administração em conjunto com a Controladoria-Geral do Estado implementar e gerir este PCCR, de modo a:

- I - fixar diretrizes operacionais;
- II - elaborar programas de qualificação funcional;
- III - operacionalizar as atividades pertinentes à concessão de evolução funcional;
- IV - efetivar o enquadramento nas tabelas de vencimentos e remuneração;
- V - manter atualizadas as especificações dos cargos;
- VI - planejar e realizar a alocação, lotação e movimentação de servidores públicos.

Parágrafo único. A qualificação profissional do Analista de Controle Interno e do Técnico de Controle Interno resulta de programas de cursos de treinamento e aperfeiçoamento, objetivando a:

- I – evolução funcional;
- II – formação inicial e preparação do Profissional de Controle Interno para o exercício das atribuições do cargo, proporcionando-lhe conhecimentos, métodos, técnicas e habilidades;
- III – preparação do Profissional de Controle Interno para o exercício de funções de supervisão, coordenação e direção.

Art. 39. Em auxílio ao implemento do PCCR, é instituída a Comissão de Gestão, Enquadramento e Evolução Funcional da Carreira de Controle Interno - CGECI.

§1º São membros da CGECI:

- I - um representante da:
 - a) Secretaria da Administração, na função de presidente;
 - b) Secretaria da Fazenda;
 - c) Secretaria do Planejamento e Orçamento;
- II - quatro representantes da Controladoria-Geral do Estado, sendo:
 - a) o titular do setor de recursos humanos;
 - b) um servidor público ocupante do cargo de:
 - 1. Analista de Controle Interno;
 - 2. Técnico de Controle Interno;
- III - um representante do sindicato de representação da categoria.

§2º Incumbe:

- I - aos dirigentes dos órgãos e sindicato indicar os membros da CGECI;
- II - à CGECI:
 - a) acompanhar e apreciar os atos relativos ao enquadramento e à evolução funcional;
 - b) julgar, em última instância, os recursos interpostos;

c) publicar relatório contendo as evoluções funcionais a que o servidor público concorra;

d) encaminhar mensalmente ao secretário de Estado da Administração os atos contendo os nomes dos servidores públicos aptos à evolução funcional, para publicação no Diário Oficial do Estado;

e) baixar seu regimento interno.

§3º À CGECI é facultado utilizar, a qualquer tempo, as informações disponíveis sobre os servidores públicos.

§4º A participação na CGECI é considerada de interesse público relevante e não é remunerada.

CAPÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 40. As despesas com a aplicação desta Lei, inclusive com folha de pagamento e demais despesas administrativas, correrão à conta das dotações próprias consignadas no Orçamento-Geral do Estado, podendo ser suplementadas se necessário.

Art. 41. A atividade de correição dos integrantes da carreira específica de Controle Interno é exercida pela Controladoria-Geral do Estado, por meio da Corregedoria – Geral do Estado, criada especialmente para a realização de atividades relacionadas à prevenção e apuração de irregularidades correcionais, a investigação preliminar, a inspeção, a sindicância e o processo administrativo disciplinar.

Art. 42. Como mecanismo de valorização, é atribuída pontuação ao servidor que dirigir trabalhos de inspeção, auditorias, fiscalização e avaliação de resultados, controle social e correição no âmbito da Controladoria – Geral do Estado, a ser definida em regulamento.

Art. 43. São extintos os cargos de Analista de Controle Interno e de Técnico de Controle Interno constantes da Lei nº 2.669, de 19 de dezembro de 2012.

Art. 44. Esta Lei entre em vigor na data de sua publicação.

Palácio Araguaia Governador José Wilson Siqueira Campos, em Palmas, aos XXX dias do mês de XXX de 2025; 204º da Independência, 137º da República e 37º do Estado.

XXXXXXXXXXXXXX
Governador do Estado

ANEXO II - REQUISITOS, QUANTITATIVO E ATRIBUIÇÕES GENÉRICAS

CARGO	QUANT	REQUISITOS	ATRIBUIÇÕES GENÉRICAS
ANALISTA DE CONTROLE INTERNO	160	Curso Superior em qualquer área de formação.	Acompanhamento, controle e fiscalização da legalidade, eficácia e eficiência da gestão contábil, orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e administrativa nos órgãos do Poder Executivo, respeitados os regulamentos do serviço.
TÉCNICO DE CONTROLE INTERNO	30	Curso Técnico ou Ensino Médio Completo.	Executar atividades de apoio ao acompanhamento, controle e fiscalização da legalidade, eficácia e eficiência da gestão contábil, orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e administrativa nos órgãos do Poder Executivo, respeitados os regulamentos do serviço.

ANEXO II- TABELA FINANCEIRA I**VENCIMENTOS DO CARGO DE ANALISTA DE CONTROLE INTERNO - ACI**

PADRÃO	CLASSES			
	TERCEIRA	SEGUNDA	PRIMEIRA	ESPECIAL
I	5.809,90	8.787,38	13.225,22	14.944,48
II	5.983,18	9.051,00	13.552,46	15.314,30
III	6.162,66	9.322,52	13.886,86	15.693,26
IV	6.347,54	9.602,20	14.231,48	16.081,56
V	6.537,98	9.890,26	14.582,24	16.478,76
VI	6.374,14	10.186,94	14.941,64	16.885,76
VII	6.936,18	10.492,54	15.309,92	17.302,82

TABELA FINANCEIRA II**VENCIMENTOS DO CARGO DE TÉCNICO DE CONTROLE INTERNO - TCI**

PADRÃO	CLASSES			
	TERCEIRA	SEGUNDA	PRIMEIRA	ESPECIAL
I	2.905,42	4.393,69	6.612,61	7.472,24
II	2.991,59	4.525,50	6.776,23	7.657,15
III	3.081,33	4.661,26	6.943,92	7.846,63
IV	3.173,77	4.801,10	7.115,74	8.040,78
V	3.268,99	4.945,13	7.291,12	8.239,38
VI	3.367,07	5.093,47	7.470,82	8.442,88
VII	3.468,09	5.246,27	7.654,96	8.651,41

ANEXO I - Avaliação do nível de estruturação das unidades centrais de controle interno municipal no Brasil

Tabela 1 - Componentes teóricos (COSO I) mobilizados para o cálculo do Índice Sintético de Controle Interno (ISCI)

ID	Componente	Subcomponente	Descrição
A	Ambiente de Controle	I- Cursos e Treinamentos	Cursos e treinamentos podem mudar o comportamento dos agentes e, conseqüentemente, mudar a cultura organizacional em torno das práticas de Controle Interno.
		II- Integridade	Verificar as políticas considerando os resultados planejados e alcançados e fazer recomendações para melhorar as políticas públicas se baseando nas evidências encontradas, além de incentivar denúncias de irregularidades, fraudes e desvios que porventura estejam a ocorrer no interior da organização. A integridade também engloba uma dimensão preventiva de fraudes, irregularidades, desvios, etc em seu escopo.
B	Avaliação de Risco	I- Funcionários Efetivos	Previsão de agentes públicos efetivos para posições de Controle Interno. Não se recomenda que as atividades de Controle Interno sejam executadas por agentes terceirizados, pois isso pode aumentar os riscos de conflitos de interesses dentro da administração pública, além de, eventualmente, afetar a regularidade das práticas de CI.
		II - Experiência em Controle	Considera-se aqui o fato da pessoa responsável pela UCCI ter experiência em atividades de controle.
		III- Segregação de Funções	A Avaliação de Risco pode ser entendida como a capacidade da organização mapear e analisar os riscos que afetam a execução de seus objetivos e metas. Para fazê-lo de forma eficiente é importante que existam processos especializados e pessoas dedicadas a fazê-lo, exclusivamente. A ideia em torno da segregação de funções aqui é que nenhum funcionário deve estar em posição de executar e controlar seu próprio trabalho.
		IV- Previsão Legal	Fornecimento legal de uma estrutura de Controle Interno. Pode ser entendida como uma garantia institucional para a manutenção do Controle Interno. Também é um fator importante para promover a despersonalização do CI dentro dos municípios.
C	Atividades de Controle	I- Transparência	Função responsável pela gestão da transparência ativa (portal da transparência) e passiva (acesso à lei da informação).
		II- Ouvidoria	Função relacionada a receber e avaliar as declarações dos cidadãos (reclamações, elogios, sugestões e pedidos).
		III- Corregedoria	Função responsável pela implementação do regime disciplinar dos agentes públicos (investigação, processos administrativos disciplinares, por exemplo).

		IV- Auditoria	Função relacionada com a inspeção das unidades e entidades de modo a verificar se elas estão em conformidade com a legislação, com as metas e objetivos vinculados à organização.
	Atividades de Controle	V- Prevenção e Combate à Corrupção	Função relacionada com o desenvolvimento de mecanismos de Integridade, Prevenção e Combate à Corrupção (tais como a promoção da implementação de programas de integridade, formação de agências, preparação de códigos de conduta, investigações relacionadas com fraudes e corrupção cometidas por funcionários e empresas privadas - PAR).
D	Informação e Comunicação	I- Informação	Acesso irrestrito à informação produzida pelos setores executivos. Sem informação é impossível fazer avaliações de riscos no interior da organização, por exemplo.
		II- Comunicação	Vinculação entre o setor de Controle Interno e o chefe executivo do estado, DF e município. Tal informação pode garantir que o CI informe, com agilidade e segurança, aspectos estratégicos sobre a administração pública ao chefe executivo.
	Monitoramento	I- Autonomia	Independência para fixar e executar rotinas de monitoramento de riscos sobre si e em outras áreas que compõem o ente federativo. A ausência de monitoramento dificulta a capacidade de uma atuação capaz de antecipar problemas oriundos de práticas arriscadas no interior das organizações.
		II- Supervisão	Trata-se da capacidade de estruturar práticas e procedimentos capazes de monitorar/acompanhar a execução das atividades previstas para redução de riscos às metas e objetivos da organização.

Tabela 2 - Índice Sintético de Controle Interno (ISCI) Detalhado

ID	Componente	Subcomponente	Questão mobilizada para capturar informação sobre o Subcomponente	Resposta esperada	Valor do Subcomponente	Valor total do Componente
A	Ambiente de Controle	Cursos e Treinamentos	Q.39 A Unidade Central de Controle Interno se inspira em alguma metodologia/ referência internacional para exercer suas atividades?	Sim	10	20
		Integridade	Q.37. A Unidade Central de Controle Interno tem programa próprio de integridade? Q. 54 Existe alguma ação/programa no órgão de Controle Interno voltada para acompanhar a execução de programas e políticas executadas pela prefeitura do município?	Sim	10 (5 pontos cada)	
B	Avaliação de Risco	Funcionários Efetivos	Q.20. No município, existe o cargo de responsável pela Unidade Central de Controle Interno? Q.23 A regulamentação da UCCI exige que o cargo de responsável pela UCCI seja ocupado por servidor efetivo? Q. 24 O ocupante do cargo responsável pela UCCI tem experiência na área de Controle Interno?	Sim	3.35 (1.12 para cada questão)	20
			Q. 29. Quais os tipos de enquadramento dos servidores que trabalham na Unidade Central de Controle Interno do município atualmente? (é possível selecionar mais de uma alternativa)	Efetivo ↓ Comissionado ↓ Terceirizado	3.35 (se efetivo)	
		Segregação de Funções	Q. 30. Os cargos possuem identificação das competências das atividades relacionadas ao Controle Interno? (Houve previsão de procedimentos que estabelecem meios e formas de funcionamento dos órgãos de Controle Interno)	Sim	3,35	

	Avaliação de Risco	Segregação de Funções	Q. 31. Os servidores da Unidade Central de Controle Interno desenvolvem exclusivamente atividades próprias de controle, com observância ao princípio da segregação de funções: quem controla não executa e quem executa não controla?	Sim	3,35	20
		Previsão Legal	Q.27. Quais as áreas de atuação do órgão de Controle Interno?	Todas as cinco macrofunções: Ouvidoria, Transparência e Integridade, Auditoria, Corregedoria e Combate à Corrupção.	3.35 (cerca de 0.7 por macrofunção declarada)	
			Q. 28. Quais das áreas de atuação listadas acima estão organizadas em departamentos? (sub controladorias, diretorias, gerências)	Todas as cinco macrofunções: Ouvidoria, Transparência e Integridade, Auditoria, Corregedoria e Combate à Corrupção.	3.35 (cerca de 0.7 por macrofunção declarada)	
C	Atividades de Controle	Transparência e Integridade	Q. 43. O município possui canal(is) de comunicação para os interessados (cidadãos e público interno) solicitar informação com base na Lei de Acesso à Informação (LAI)?	Sim	4	20
			Q44. O estado/município/DF possui Portal de Transparência? Q45. A gestão do Portal de Transparência é de responsabilidade da UCCI?	Sim	4	20

		Corregedoria	Q. 47. O órgão possui meios/mecanismos consensuais de resolução de conflitos?	Sim	4	
		Ouvidoria	Q. 48. Os interessados têm acesso a um canal(is) para informar suspeitas de irregularidades no poder executivo do município, bem como, fazer elogios, reclamações e sugestões?	Sim	4	
		Auditoria	Q. 49. Existe planejamento anual de auditorias no município? Q50. O planejamento anual de auditorias é feito de forma coordenada com a unidade controlada? Q51. O planejamento anual de auditoria é baseado nos riscos da(s) unidade(s) auditada(s)?	Sim	4	
		Combate à Corrupção	Q.55. Na ocorrência de fraudes e desvios, é prática da unidade instaurar investigação para apurar responsabilidades?	Sim	4	
D	Informação e Comunicação	Informação	Q.32. Os servidores da unidade de Controle Interno têm acesso irrestrito aos documentos	Sim	10	20

E			e às informações necessárias para a realização das atividades de Controle Interno?			20
		Comunicação	Q .18. A unidade/ estrutura é diretamente subordinada/vinculada ao dirigente máximo do município?	Sim	5	
			Q. 19. Em qual escalão o órgão de Controle Interno está inserido?	1º escalão ↓ 2º escalão ↓	5 (se 1º escalão, amplia 2.5 por escalão)	
		Autonomia	Q. 33. Os servidores da unidade de Controle Interno têm independência técnica e autonomia profissional em relação às unidades controladas?	Sim	10	
		Supervisão	Q38. A Unidade Central de Controle Interno adota alguma política de gestão de riscos interna?	Sim	10	
				Total	100	100

Tabela 3 - Intervalos definidos para o Índice do Controle Interno (ISCI)

Faixa	Intervalo	Nível de Estruturação do IC	Escala de Cor
0	0	Sem Unidade de Controle Interno	
1	0 ↔ 20	Nível B3	
2	20 ↔ 40	Nível B2	
3	40 ↔ 60	Nível B1	
4	60 ↔ 80	Nível A2	
5	80 ↔ 100	Nível A1	

Tabela 4 - Relação de stakeholders do projeto

ID (Círculo)	Nome	Descrição	Atores
1º	Atores dotados de responsabilidades legais	Atores legalmente responsáveis pela avaliação das UCCI no contexto do setor público brasileiro.	• Entes Federados (União, Estados e Municípios); • Tribunal de Contas da(União, Estados e Municípios); • Ministérios Públicos(União e Estados); • Ministérios Públicos de Contas (União e Estados).
2º	Associação de Atores Com Responsabilidades Legais	Iniciativas de associação, de curto e longo prazo, promovidas pelos atores identificados na etapa acima.	• Associações de Tribunais de Contas; • Associações de Ministérios Públicos; • Confederação Nacional Dos Municípios; • Rede de Controle da Gestão Pública; • Rede Governança Brasil.
3º	Associações de profissionais que atuam direta e indiretamente nas práticas de CI	Associações que agregam as principais categorias profissionais vinculadas à prática de Controle Interno.	• Frente Nacional de Prefeitos; • Associação de Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil.
4º	Sociedade Civil Organizada	Iniciativas promovidas pela sociedade civil com o intuito de fomentar a melhoria da gestão pública municipal a partir, dentre outras coisas, da ampliação da responsividade de gestores públicos.	• Associação Brasileira de Auditoria, Riscos e Compliance.

Tabela 5 - Resultados Nacionais do ISCI por cada uma das cinco dimensões avaliadas

Id	Dimensões	Média	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo	Escala de Cor
i	Ambiente de Controle	17,42	26,1	0	100	
ii	Avaliação de Risco	43,41	29,4	0	98,6	
iii	Atividades de Controle	45,31	32,5	0	100	
iv	Informação e Comunicação	60,98	41,1	0	100	
v	Monitoramento	35,25	25,7	0	75	
vi	Índice Sintético de Controle Interno (ISCI)	40,5	26,5	0	91,69	

Tabela 6 - Resultados Macrorregionais do ISCI por cada uma das cinco dimensões avaliadas

Região do país	Ambiente de Controle	Avaliação de Risco	Atividades de Controle	Informação e Comunicação	Monitoramento	Índice Sintético de CI	Nível de Estruturação do IC	Escala de Cor
Norte	21,23	40,99	43,00	56,05	33,18	38,89	Nível B2	
Nordeste	16,90	38,49	42,92	58,89	33,81	38,20	Nível B2	
Centro-Oeste	22,16	49,25	49,71	69,07	39,18	45,88	Nível B1	
Sul	14,84	51,84	52,46	66,83	39,13	45,02	Nível B1	
Sudeste	15,55	41,39	41,27	55,85	32,56	37,33	Nível B2	
Nacional	17,42	43,41	45,31	60,98	35,25	40,5	Nível B1	

Tabela 7 - Resultados Estaduais do ISCI por cada uma das cinco dimensões avaliadas

UF	Ambiente de Controle	Avaliação de Risco	Atividades de Controle	Informação e Comunicação	Monitoramento	Índice Sintético de CI	Nível de Estruturação do IC	Escala de Cor
Rio de Janeiro	47,73	61,83	57,89	79,55	52,27	59,85	Nível B1	
Mato Grosso	36,14	61,12	57,04	78,09	48,02	56,08	Nível B1	
Rondônia	30,77	55,23	56,96	74,68	43,59	52,24	Nível B1	
Espírito Santo	18,75	55,73	59,94	80,08	46,09	52,12	Nível B1	
Pernambuco	21,06	49,96	61,15	73,89	42,29	49,67	Nível B1	
Rio Grande do Sul	17,86	55,29	50,01	73,81	46,43	48,68	Nível B1	
Paraná	19,91	52,14	51,27	71,76	40,74	47,16	Nível B1	
Ceará	23,36	47,82	53,55	67,60	42,11	46,88	Nível B1	
Mato Grosso do Sul	17,71	51,63	51,42	74,13	38,54	46,69	Nível B1	
Amapá	31,25	49,60	46,88	56,25	37,50	44,29	Nível B1	

Santa Catarina	13,01	51,11	53,22	64,27	37,33	43,79	Nível B1	
Pará	23,86	42,20	43,23	65,34	43,18	43,56	Nível B1	
Alagoas	18,14	43,23	48,59	65,44	38,73	42,83	Nível B1	
Amazonas	23,15	39,90	44,34	55,56	33,33	39,26	Nível B2	
Goiás	12,92	37,64	42,40	58,26	31,99	36,65	Nível B2	
Rio Grande do Norte	12,68	33,56	34,87	62,86	31,16	35,03	Nível B2	
Sergipe	15,91	30,95	42,93	54,55	29,55	34,78	Nível B2	
São Paulo	13,66	41,61	37,07	48,11	29,83	34,05	Nível B2	
Maranhão	11,36	32,03	38,74	55,11	31,82	33,81	Nível B2	
Roraima	9,38	39,40	34,72	56,25	28,13	33,57	Nível B2	
Minas Gerais	13,60	35,82	37,21	51,74	28,95	33,47	Nível B2	
Bahia	17,31	34,46	33,95	51,06	30,00	33,36	Nível B2	
Tocantins	14,29	32,52	35,34	44,05	23,81	30,00	Nível B2	

Acre	13,24	28,12	30,43	31,62	20,59	24,80	Nível B2	
Paraíba	10,78	24,73	28,38	37,72	21,55	24,63	Nível B2	
Piauí	10,42	26,01	21,84	38,02	21,35	23,53	Nível B2	
Nacional	17,42	43,41	45,31	60,98	35,25	40,5	Nível B1	