

**CONTROLE EXTERNO DA POLÍCIA MILITAR DE MATO GROSSO
PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO:
TRANSPARÊNCIA E EFICIÊNCIA COMO NORTEADORES DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

*Fabiano Pessoa¹
Neder Salles de Siqueira²
Eduardo Calmon de Almeida César³*

RESUMO

Este trabalho visa analisar a contribuição do Tribunal de Contas do Estado para o aprimoramento da gestão administrativa na Polícia Militar de Mato Grosso. O controle externo não pode se limitar à mera fiscalização das contas públicas, deve oferecer meios capazes de auxiliar no aperfeiçoamento dos órgãos fiscalizados. A investigação partiu do pressuposto de que as ações de capacitação e programas de desenvolvimento institucional, bem como a responsabilização, a utilização de determinações legais e de recomendações influenciam no aprimoramento das atividades administrativas. Optou-se pelo raciocínio hipotético-dedutivo para análise dos dados, os quais foram obtidos por meio de bibliografias, jurisprudências, questionário e entrevistas. Ao final, ficou demonstrado que o Tribunal de Contas do Estado tem corroborado para a melhoria da gestão administrativa da Polícia Militar de Mato Grosso.

Palavras-chave: Controle externo - Tribunal de Contas - aperfeiçoamento - gestão administrativa - Polícia Militar

ABSTRACT

This work aims to analyze the contribution on the Accounts Tribunal of State to the improvement of the administrative management of the Military Police of Mato Grosso. External Control can't limit itself at mere inspection of Public Accounts. Must offer means that can help in improvement of the inspected organs. The investigation start of presupposed that the actions of capacitation and institucional development programs, as well as the responsibility, the use of lawful determinations and the recommendations influence in the improvement of administrative activities. Opt itself by hypothetical deductive reasoning for dice analysis, which were obtained through bibliographies, jurisprudence, questionnaire and interviews. In the end, it was demonstrated that the Accounts Tribunal of Mato Grosso State has corroborated for the improvement of the administrative management of Military Police of Mato Grosso.

Keywords: External control, Court of Auditors - Improvement - administrative management - Military Police

¹ Tenente Coronel da PMMT, Especialista em Estudos de Comando e Estado Maior pela APMCV/PMMT.

² Tenente Coronel da PMMT, Especialista em Estudos de Comando e Estado Maior pela APMCV/PMMT.

³ Juiz de Direito, Doutor em Direito pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco da Universidade de São Paulo (2021).

INTRODUÇÃO

Todo gestor público no exercício de uma função administrativa tem o dever de prestar contas, especialmente quando suas decisões refletirem a utilização de recursos pertencentes ao Estado. A competência para fiscalizar as movimentações financeiras da Administração Direta e Indireta foi atribuída pela Constituição Federal de 1988 ao Poder Legislativo, o qual se utiliza do Tribunal de Contas para a concretização dessa atividade.

Para além do dever de prestar contas, a Administração Pública também está obrigada ao princípio da eficiência, o qual está diretamente relacionado com a qualificação profissional dos servidores responsáveis pela gestão de recursos e patrimônio público. Em virtude disso, a conjugação de esforços entre os diversos órgãos e Poderes do Estado poderá contribuir para a capacitação profissional dos gestores públicos, bem como para o aperfeiçoamento das instituições.

Nesse contexto, possui grande relevância a atuação do Tribunal de Contas do Estado, o qual poderá contribuir ativamente para o aperfeiçoamento da gestão administrativa dos órgãos fiscalizados, em especial da Polícia Militar de Mato Grosso, pois está presente em todos os municípios do Estado e presta um serviço essencial para a vida em sociedade. O objetivo do presente trabalho é justamente investigar a contribuição do Tribunal de Contas do Estado para o aperfeiçoamento institucional da Polícia Militar de Mato Grosso.

Essa contribuição, importante destacar, poderá ocorrer de maneira diversificada, medidas tradicionais como a aplicação de sanções e a utilização de recomendações e determinações legais decorrentes de atividades fiscalizatórias são fundamentais para a melhoria da gestão administrativa. Além disso, ações como programas de desenvolvimento institucional e a realização de cursos de capacitação profissional podem produzir excelentes resultados para a qualificação de policiais militares, bem como para o aperfeiçoamento da Polícia Militar no contexto da Segurança Pública. Em virtude disso, é imperioso questionar: qual a contribuição do Tribunal de Contas do Estado para o aperfeiçoamento da gestão administrativa da Polícia

Militar de Mato Grosso?

A hipótese a ser testada na presente investigação, registre-se, é a de que o Tribunal de Contas do Estado tem contribuído positivamente para a gestão administrativa da Polícia Militar de Mato Grosso. Assim sendo, com intuito de verificar se a hipótese proposta será confirmada ou falseada, adotou-se a metodologia de raciocínio hipotético-dedutivo para a análise dos dados, os quais foram obtidos, inicialmente, por meio de pesquisa bibliográfica e de revisão de literatura relacionada à atividade de controle externo desempenhada pelo Tribunal de Contas do Estado. Ademais, foram analisadas normas internas e jurisprudências para melhor compreender como está organizado e como tem decidido o Tribunal de Contas do Estado em relação aos trabalhos de fiscalização realizados dentro da Polícia Militar de Mato Grosso.

Outra estratégia importante para a coleta de dados, anote-se, foi a realização de duas entrevistas. A primeira, foi realizada com o Auditor Público Externo que ocupa a função de Supervisor de Controle Externo na Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança do Tribunal de Contas, o qual descreveu de maneira detalhada como está estruturada a pasta responsável pela fiscalização das atividades administrativas desenvolvidas na Polícia Militar.

A segunda entrevista, por sua vez, foi realizada com o Ordenador de Despesas da Secretaria de Segurança Pública do Estado de Mato Grosso, servidor responsável pela gestão financeira dos recursos utilizados pela Polícia Militar. O objetivo da entrevista foi compreender de maneira detalhada como a Secretaria de Segurança Pública gerencia o atendimento das recomendações e determinações legais proferidas pelo Tribunal de Contas após uma atividade de fiscalização.

Em complemento às entrevistas, a aplicação de um questionário semiestruturado foi a ferramenta utilizada para a coleta de informações de policiais militares que desempenham ou já desempenharam atividades suscetíveis de fiscalização pelo TCE. O referido questionário objetivou obter

informações sobre a participação de policiais militares em ações ou programas de capacitação profissional oferecidos pelo Tribunal de Contas do Estado, além de verificar se na percepção dos entrevistados o Tribunal de Contas do Estado tem contribuído para a melhoria das atividades de gestão na Polícia Militar de Mato Grosso.

Em relação à estrutura do presente artigo, três seções foram desenvolvidas. Na primeira, buscou-se explorar o referencial teórico sobre a atividade de controle externo. Utilizou-se de autores consagrados para apresentar conceitos relacionados ao exercício do controle externo, bem como para compreender as principais modalidades de fiscalização levadas a efeito pelo Tribunal de Contas do Estado. Ainda na primeira seção, foi possível descrever a importância dos princípios da transparência e da eficiência como inspiradores da boa gestão administrativa e, ainda, demonstrou-se como funciona a atividade de fiscalização na Polícia Militar de Mato Grosso pelo Tribunal de Contas do Estado.

Na segunda seção, abordou-se a dimensão pedagógica da atividade de controle externo, a qual se manifesta por meio da responsabilização de agentes públicos, bem como mediante a aplicação de recomendações e determinações legais a serem adotadas futuramente. Além disso, investigou-se a existência de programas de desenvolvimento e cursos de capacitação profissional oferecidos pelo Tribunal de Contas do Estado.

Por fim, na terceira seção, apresentou-se a metodologia de pesquisa utilizada no presente trabalho de conclusão de curso e os dados obtidos por meio do questionário aplicado aos policiais militares com experiência na gestão de recursos e bens públicos.

CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELO TRIBUNAL DE CONTAS: FUNDAMENTO DE EXISTÊNCIA E PREVISÃO CONSTITUCIONAL

O Poder Legislativo possui competência constitucional para o exercício do controle externo da Administração Pública, pois assim dispõe o art. 70 da CF. Entretanto, prevê o artigo 71, também da Constituição Federal, que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 2016). Em outros termos, embora seja competência constitucional do Poder Legislativo (Congresso Nacional), será responsabilidade do Tribunal de Contas a realização do controle das atividades administrativas realizadas dentro do Poder Executivo Federal.

Em relação aos Estados e ao Distrito Federal, estabelece o art. 75, da Constituição Federal, que o controle administrativo é competência das Assembleias Legislativas, mas será realizado pelos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal respectivamente.

O Controle Legislativo, anote-se, divide-se em controle político e controle financeiro. O primeiro baseia-se na fiscalização dos atos inerentes à função administrativa e de organização do Poder Executivo. A previsão normativa do controle político tem seu fundamento maior no artigo 49 da Constituição Federal. A título de exemplo, pode-se citar a autorização de operações financeiras externas, a tomada de contas do chefe do executivo, quando este não a apresenta no prazo certo, a convocação de autoridades ligadas ao chefe do Executivo, Ministros de Estado ou Secretários em âmbito estadual, além do controle realizado por comissões parlamentares de inquérito, previsto no art. 58, § 3, da CF.

A segunda modalidade de controle legislativo é o controle financeiro, também conhecido como controle administrativo, pois tem o objetivo de avaliar a atuação administrativa em função da contabilidade, do emprego de recursos, da obediência ao que fora planejado, bem como o

controle dos bens patrimoniais. É por meio do controle financeiro que o Tribunal de Contas fiscalizará a gestão contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional da Administração Pública, conforme dicção do art. 70 da Constituição Federal.

Na fiscalização contábil, o Tribunal de contas se debruçará sobre os registros contábeis do Poder Público, fins de apreciar a licitude na escrituração das receitas e das despesas. É dever do Estado anotar em registros contábeis todas as suas movimentações financeiras, conforme a cronologia de cada ocorrência. De acordo com o art. 83, da Lei 4.320 de 1964, a fiscalização contábil “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” (BRASIL, 1964). Em outras palavras, toda a escrituração contábil de receitas e despesas do Poder Público poderá ser objeto de apreciação pelo Tribunal de Contas em sede de controle externo.

A fiscalização financeira, de extrema relevância para assegurar a satisfação do interesse público pelo Estado, se destina a examinar a arrecadação e as despesas realizadas pela Administração Pública. Segundo entendimento de Julio Cesar Manhães de Araújo:

É por meio desta fiscalização que se manifesta a atuação da Corte no sentido de se verificar a adequação dos meios empregados para arrecadação e se foram observadas as medidas apropriadas para que se procedesse ao registro dos ativos financeiros, bem como se foram observadas as normas aplicáveis à oneração do Tesouro, quanto à execução da despesa, principalmente quanto à observância do que toca à correção da autorização, ordenação e empenho das despesas, com sua liquidação, pagamento e registro, tendo por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei do Orçamento (2013, p. 239).

Já em relação à fiscalização orçamentária, importante destacar que o orçamento é a principal ferramenta de planejamento para alocação de recursos públicos, a qual se manifesta por meio de programas governamentais que são legitimados pela aprovação do Poder Legislativo antes de serem implementados. Por essa razão, é razoável que o Tribunal de Contas realize o

controle orçamentário, fins de identificar se as diretrizes aprovadas pelo Parlamento estão sendo aplicadas sem desvio de finalidade, ou seja, se os recursos estão sendo devidamente empregados nas respectivas despesas previamente alocadas nas Leis Orçamentárias.

A fiscalização operacional, por sua vez, tem o condão de inspecionar as contas públicas com intuito de identificar sua adequação em relação aos programas governamentais instituídos por meio das leis orçamentárias. Também se destina a verificar o grau de economicidade e eficiência na gestão de recursos e bens públicos, além de propiciar a possibilidade de aprimoramento da atividade administrativa desenvolvida pelos órgãos estatais, vez que a fiscalização operacional possui uma dimensão pedagógica voltada a proferir orientações para que os gestores adotem no exercício de suas funções.

A fiscalização patrimonial, por fim, possui enorme relevância para assegurar a boa utilização e adequada preservação do patrimônio público. Aqui também se verifica aspectos de interesse público, visto que o bem pertencente ao Estado deve ser utilizado para satisfazer as necessidades coletivas, não sendo admissível seu emprego para interesses particulares.

Eficiência e transparência como deveres inerentes à Administração Pública

A gestão dos interesses sociais impõe ao administrador público a busca incessante pela eficiência na prestação de serviços públicos, além da obrigatória apresentação de contas aos órgãos de controle, especialmente quando utiliza dinheiro ou administra bens em suas atividades.

A eficiência como dever inerente à Administração Pública tem estreita relação com os princípios constitucionais, tanto é assim que a Emenda Constitucional 19/98 introduziu-a no Caput do art. 37, atribuindo-lhe natureza jurídica de princípio constitucional ao lado dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa e da publicidade.

De fato, não se pode conceber uma Administração Pública eficiente sem o devido respeito aos princípios constitucionais. E mais, não há como

mensurar se uma determinada Administração Pública é eficiente sem que ela seja regularmente submetida à fiscalização dos atos emanados dos seus administradores. Em outras palavras, o dever de eficiência se filia para a necessidade de transparência nas contas públicas.

Por essa razão, associado ao dever de eficiência está o indispensável dever de prestar contas. Na esteira desse entendimento, o professor José dos Santos Carvalho Filho esclarece que:

Como é encargo dos administradores públicos a gestão de bens e interesses da coletividade, decorre daí o natural dever, a eles cometido, de prestar contas de sua atividade. Se no âmbito privado o administrador já presta contas normalmente ao titular de direitos, com muito maior razão há de prestá-las aquele que tem a gestão dos interesses de toda a coletividade (2020, p. 71).

Como se vê, a gestão de bens e recursos públicos impõe aos seus responsáveis a obrigatoriedade de prestar contas aos órgãos de controle. A Constituição Federal, no seu art. 70, parágrafo único, estabelece que qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que gere recursos ou bens públicos da União deverá prestar contas dos seus atos. Já o art. 75, também da CF, estendeu a obrigatoriedade de prestar contas aos agentes públicos pertencentes aos Estados e ao Distrito Federal. A tomada de contas nos Estados e no Distrito Federal será conduzida pelos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal. Nas palavras de Júlio Cesar Manhães de Araújo,

impõe-se a todo aquele que toque recursos públicos o dever de agir, com relação a eles, com extrema responsabilidade, lealdade, competência e cautela, devendo prestar contas desses atos e, em caso de atos atabalhoados, inescusavelmente irregulares, ilegais ou que causem repercussão prejudicial ao Erário, se submeter às responsabilidades inerentes à má gestão de recursos públicos, que são extremamente graves e onerosas para o gestor néscio ou corrupto (2013, p. 234).

Posto isso, infere-se que toda administração pública tem o dever constitucional de prestar contas, interna e externamente. Maior responsabilidade detém aqueles que manejam recursos ou gerenciam bens públicos, vez que toda malversação ensejará medidas de responsabilização

que variam da aplicação de multas até o ressarcimento aos cofres do Estado.

O controle financeiro (administrativo) da Polícia Militar

Segundo o entendimento de Hely Lopes Meirelles, “controle é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro” (2018, p. 830).

Nesta subseção, pretende-se compreender como funciona o controle financeiro desempenhado pelo Tribunal de Contas do Estado, em relação aos órgãos da Administração Pública do Estado de Mato Grosso, mais precisamente em relação à Polícia Militar. É por meio do controle financeiro que o Tribunal de Contas poderá realizar “a verificação da contabilidade, das receitas e despesas, da execução do orçamento, dos resultados e dos acréscimos e diminuições patrimoniais” (DI PIETRO, 2019, p. 936) dos órgãos fiscalizados.

Importante esclarecer, ainda, que o controle financeiro é também chamado de controle administrativo por alguns doutrinadores. Assim, de acordo com a lição de José dos Santos Carvalho Filho:

Esse controle administrativo se consuma de vários modos, podendo-se exemplificar com a fiscalização financeira das pessoas da Administração Direta e Indireta; com a verificação de legalidade, ou não, dos atos administrativos; com a conveniência e oportunidade de condutas administrativas etc. Todos os mecanismos de controle neste caso são empregados com vistas à função, aos órgãos e aos agentes administrativos (2020, p. 1012).

Em virtude disso, imperioso não perder vista que a Polícia Militar, por ser órgão da Administração Direta, está vinculada ao controle administrativo dos atos praticados por seus integrantes, o qual tem por fundamento o controle da legalidade (*lato sensu*), principal requisito a ser observado tanto pelos agentes públicos como pelo órgão controlador. É também fundamento e objeto do controle administrativo a verificação do interesse público nas decisões administrativas.

Assim sendo, todas as decisões administrativas emanadas por integrantes da Polícia Militar deverão observar o princípio da primazia do

interesse público. Caso contrário, tais decisões estarão suscetíveis de apontamentos com vistas à reprovação ou à revisão, além da possibilidade de responsabilização dos gestores em sede de controle externo realizado pelo Tribunal de Contas.

O controle administrativo, anote-se, consiste na fiscalização e na revisão dos atos praticados pelos agentes públicos, no caso, policiais militares. A fiscalização nada mais é do que a sindicabilidade dos atos praticados, com base na legalidade e no interesse público. Uma vez verificado o ato, poderá o Tribunal de Contas aprová-lo ou não. A reprovação do ato ensejará a responsabilização do gestor.

A revisão, por sua vez, consiste em corrigir o ato praticado pelo servidor, seja pela ilegalidade ou pelo afastamento do interesse público. Nas palavras de Philip Gil França, o controle exercido pelo Tribunal de contas visa:

Apreciar e julgar contas das entidades públicas; verificar a consonância legal dos atos de admissão de pessoal público; quando entender necessário, realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos partícipes da máquina estatal; na verificação das ilegalidades, cabe ao Tribunal de Contas, também aplicar aos agentes públicos sanções administrativas, tais como multas proporcionais ao dano causado ao erário; determinar ao ente público a correção de eventual ilegalidade cometida, indicando o prazo correspondente para tanto (2011, p. 99).

Pode-se concluir, portanto, que os atos praticados no exercício das atividades administrativas da Polícia Militar serão sindicados pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, com vistas a assegurar que o agente público não ultrapasse os limites normativos de sua atuação, bem como não se distancie do interesse coletivo, objetivo principal da Administração Pública.

No Estado de Mato Grosso, a atividade de fiscalização levada a efeito pelo Tribunal de Contas do Estado é desempenhada por meio da chamada Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança Pública, criada em 31 de julho de 2018, mediante aprovação da Resolução Normativa nº

7/2018⁴, a qual definiu nova estrutura e atribuições para a área técnica da referida Corte de Contas.

Nessa perspectiva, com intuito de buscar melhor compreensão sobre como são realizadas as atividades de fiscalização na Polícia Militar, realizou-se, no dia 15 de outubro de 2020, entrevista com Auditor Público Externo que ocupa a função de Supervisor de Controle Externo na Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança, o qual esclareceu que:

Depois que o Tribunal passou por essa reestruturação na área técnica, as Secretarias de Controle Externo são especializadas, cada secretaria possui uma temática. Na Segurança Pública, nós temos a Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança, que trabalha com essas duas áreas, tanto Educação e a Segurança Pública. Aqui, internamente na Secretaria, nós temos as equipes que trabalham com a parte de Educação e as equipes que trabalham com a segurança, daí envolve tanto a SESP como as Unidades desconcentradas. As auditorias operacionais que envolvem aquisições da área finalística da SESP passam aqui pela nossa SECEX.

De acordo com o exposto, a reestruturação ocorrida na área técnica do Tribunal de Contas do Estado favoreceu a alocação de profissionais dedicados exclusivamente ao controle externo das instituições de Segurança Pública. Certamente, os servidores lotados nessa pasta terão a oportunidade de aprofundar os trabalhos de fiscalização, ao mesmo tempo que terão melhor compreensão sobre o funcionamento das instituições fiscalizadas. Em virtude disso, pode-se inferir que a atividade de controle externo será mais rigorosa, exigindo dos profissionais fiscalizados maior atenção para com as leis e com os interesses coletivos.

Ao ser indagado sobre como funciona a atividade de fiscalização, escolha da temática, quantidade de profissionais dedicados à pasta de Segurança Pública, visitas técnicas e outras informações relevantes, o entrevistado esclareceu que:

Nossa equipe hoje tem quatro Auditores, um Supervisor e três Auditores fazendo as vistorias e fiscalizações. A escolha dos temas acontece sempre no ano anterior, nós temos dois documentos, um é o plano bianual de

⁴ A Resolução Normativa, Nº 7/2018 – TP, define a estrutura e as atribuições da área técnica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e dá outras providências. Foi publicada em 31 de julho de 2018.

fiscalização e o outro é o plano anual de trabalho, planejamento anual de trabalho. Esse PBF, plano bianual de fiscalização, traça as diretrizes e as linhas de fiscalização de modo mais genérico. Com base nessas diretrizes e linhas de atuação, todo ano, também no ano anterior, a Secretaria faz uma proposta do planejamento anual de trabalho, essa proposta é apresentada aos Conselheiros e é levada para votação para aprovação ou não. Para elaborar esse planejamento anual de trabalho, a gente leva em consideração os trabalhos anteriores que nós já fizemos, os relatórios de levantamentos, que é uma técnica que a gente usa para conhecer o órgão fiscalizado e os temas que são sensíveis, os temas que são de interesse da fiscalização e, com base nisso aí e todo conhecimento, notícias da mídia, os acontecimentos durante o ano, a gente elabora uma planilha com análise da gravidade, urgência e tendência. É uma planilha Multi, é atribuída uma classificação de acordo com a relevância, com a materialidade, com a urgência que aquele tema requer. E aqueles temas que têm a pontuação mais alta são os prioritários para nossa atuação. De acordo com nosso efetivo, com nosso tempo disponível, a gente elege, para cada ano, os temas que serão objeto de fiscalização. Então, é sempre definido no ano anterior. Todo trabalho tem a fase de planejamento, a fase de execução e a fase de relatório. Na fase de planejamento, já com o tema definido, é selecionado um objeto, para reduzir o escopo e para adequar ao tempo disponível para realização do trabalho e já é definido as questões de auditoria, o que será abordado e as necessidades de entrevistas de fiscalizações in loco para serem feitas na fase de execução. Todos os documentos que serão solicitados, todas as informações que serão solicitadas nas entrevistas por meio de ofício, tudo é definido na fase de planejamento, inclusive as visitas.

Como se pode notar, a atividade de fiscalização desencadeada pelo Tribunal de Contas do Estado tem início com a escolha da área temática a ser inspecionada. Os auditores elegem as áreas de relevância para fiscalização sempre com um ano de antecedência. Nesse período, toda a estratégia para a coleta de informações é definida e submetida para aprovação dos Conselheiros. No ano seguinte, após aprovação dos Conselheiros, os auditores iniciam o trabalho de fiscalização, o qual se transformará em um relatório detalhado sobre todas as informações obtidas por meio de visitas, entrevistas e análise documental.

Em seguida, o entrevistado foi arguido sobre quais documentos são analisados durante o trabalho de fiscalização e quais foram as atividades desencadeadas pela Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança depois da reestruturação do TCE:

Depende do tema, se for por exemplo uma fiscalização de uma despesa, uma licitação ou um contrato, a gente vai olhar, com certeza, o contrato, o relatório dos fiscais de contrato, os pagamentos, os processos licitatórios na

íntegra, não tem um padrão instituído, depende do objeto.

As auditorias que são os trabalhos maiores, que demandam mais tempo, nós temos auditoria na gestão de frotas, que iniciou em 2018 e finalizou em 2019, temos uma auditoria operacional na gestão de convênios da SESP, que o objetivo dela foi ver como a SESP gerencia essa captação de recursos do governo federal e a utilização desses recursos, também tem uma auditoria que foi finalizada no sistema de radiocomunicação, também foi uma auditoria operacional, pra verificar como está estruturado todo sistema de radiocomunicação, a parte de equipamento, manutenção, cobertura, qual a cobertura da comunicação. Fizemos as contas de gestão de 2018 e 2019 e tem uma previsão para fazer uma auditoria de governança e mais as análises de edital que a gente faz no decorrer do ano, conforme a SESP vai lançando os editais de licitação a gente vai analisando, aqueles que são mais relevantes, que tem um valor licitado maior. As análises de denúncias, todas as denúncias que chegam, tem um tratamento. Se for um tema que já foi objeto de fiscalização, a gente informa o conselheiro e anexa essa denúncia na auditoria.

De acordo com a explicação fornecida, verifica-se que os contratos firmados pelas instituições com empresas privadas e os relatórios de execução contratual confeccionados pelos fiscais de contratos são de grande relevância para o trabalho de fiscalização. Por serem demonstrativos de despesas, são essenciais para analisar se os gastos estão em conformidade com as leis e se os serviços foram efetivamente prestados. Auditorias mais importantes, como a realizada nas contas de gestão e aquelas voltadas para contratos com maior volume de recursos, sempre terão como base a análise documental.

Importante destacar, ademais, que o art. 58, inciso III, da Lei nº 8666, de 1993, é quem outorga aos órgãos da Administração Pública a responsabilidade pela fiscalização de contratos firmados com empresas privadas. Já § 1º do art. 67, também da Lei de Licitações, estabelece que “o representante da Administração anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados” (BRASIL, 1993).

No contexto da Segurança Pública do Estado de Mato Grosso, a gestão e a fiscalização de contratos são reguladas pela Instrução Normativa nº 001/2021/GAB/SESP/MT, de 04 de janeiro de 2021. A gestão dos contratos é realizada dentro da Secretaria de Segurança Pública e a fiscalização é responsabilidade das Unidades desconcentradas. É dizer, para cada contrato firmado para a prestação de um serviço ou para aquisição de um bem

permanente, haverá um Gestor dentro da Secretaria de Segurança Pública e um Fiscal dentro da Unidade desconcentrada, o qual será responsável pelo acompanhamento da execução contratual e por informar ao Gestor todas as irregularidades observadas durante o trabalho de fiscalização.

Muitos contratos firmados na Secretaria de Segurança Pública, frise-se, ensejam a nomeação de policiais militares para a atividade de fiscalização. Portanto, muitos documentos analisados em uma atividade de fiscalização serão produzidos por policiais militares, os quais passam a ter enorme responsabilidade pelo acompanhamento da execução contratual. Toda vez que um policial militar assina um relatório de execução contratual atestando que o serviço foi prestado ou que o produto foi entregue, concordará que a parte contratada receba dos cofres públicos os valores firmados no respectivo contrato.

Outro aspecto relevante, destaque-se, é que a fiscalização será realizada cumulativamente com as funções regulares que o policial militar já desempenha no setor em que trabalha. A carência de recursos humanos impossibilita que a atividade de fiscalização seja realizada em caráter exclusivo. Em regra, haverá acúmulo da função de fiscal com as tradicionais atividades já desempenhadas pelo policial militar. Situação que reforça a importância da qualificação profissional de cada servidor designado para esse trabalho.

Retornando à entrevista, foi dada a palavra para que o entrevistado fizesse suas considerações finais sobre a função pedagógica que o Tribunal de Contas exerce em relação aos órgãos fiscalizados, ocasião em que fez o seguinte comentário:

Essa parte de melhoria da gestão, de aperfeiçoamento da gestão, é previsto nas decisões do Tribunal de Contas aprovadas pelo plenário, a possibilidade de propostas de recomendações e determinações. A determinações são obrigatórias. As recomendações são orientações, o gestor pode escolher o meio mais adequado, discricionariamente, de cumprir aquela recomendação, não necessariamente da forma como o Tribunal propôs, ou justificar a impossibilidade de cumprimento. A determinação já é mais incisiva, é obrigatória o cumprimento dela, é claro que se houver algum impedimento, alguma impossibilidade de cumprir o gestor irá se justificar, essa justificativa vai ser levada em consideração ou não. Mas essas recomendações, elas têm justamente o propósito de aperfeiçoar a

gestão pública, no caso aqui da Segurança Pública e da Polícia Militar. Existe uma orientação normativa nossa, um documento interno nosso aqui, o monitoramento das determinações e recomendações pode ser feito de várias formas: ou um processo específico de monitoramento, que a gente vai instruir e solicitar as documentações e as informações, instruir esse processo, fazer o relatório, esse relatório vai a julgamento, pra ver se o Conselheiro vai considerar se essas recomendações e determinações foram cumpridas ou não. Pode ser feito só uma análise, se o gestor, o jurisdicionado, mandar a documentação pra gente, a gente só faz uma análise dessa documentação e registra no sistema e manda para o Conselheiro para conhecimento. Ou incidentalmente, por exemplo, na análise das contas de gestão do ano seguinte, a gente também faz uma verificação se houve algum cumprimento de determinação e recomendação e insere no relatório essa informação para o Conselheiro.

Em relação à atividade pedagógica exercida pelo Tribunal de Contas, conforme e esclarecido pelo entrevistado, destacam-se as recomendações e determinações legais que operam como alternativa à responsabilização do agente. Imperioso frisar que tais recomendações e determinações possuem caráter impositivo, ou seja, sua observância é obrigatória e o monitoramento será realizado pela Corte de Contas com intuito de garantir que todas elas sejam rigorosamente atendidas. O descumprimento deverá ser justificado, o que poderá ser aceito ou não pelo Tribunal de Contas. O objetivo principal é justamente contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública.

Em síntese, a realização da entrevista acrescentou dados essenciais para o presente trabalho de pesquisa, pois ampliou a compreensão sobre a atividade de controle externo realizada pelo Tribunal de Contas na gestão administrativa da Polícia Militar e demais órgãos desconcentrados da Segurança Pública. Ficou demonstrado que toda a atividade de fiscalização passa por uma fase de planejamento e aprovação pelos Conselheiros, antes de ser iniciada. No exercício do controle externo, o Tribunal de Contas se debruça sobre contas de gestão, contratos que movimentam grande quantidade de recursos, além de acompanhar denúncias e realizar o monitoramento de todas as recomendações e determinações legais proferidas em função de irregularidades encontradas, atividade esta que possui como escopo principal a melhoria da gestão administrativa dos órgãos controlados.

A DIMENSÃO PEDAGÓGICA DO CONTROLE EXTERNO: DA RESPONSABILIZAÇÃO À CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL

No exercício do controle externo, o Tribunal de Contas atua tanto para promover a responsabilização de agentes públicos por condutas ilícitas que causem danos ao erário, como no intuito de emitir recomendações e determinações para que o gestor adote em futuras decisões administrativas. Não menos importante é a criação de programas e ações que promovam a capacitação de profissionais que exerçam funções suscetíveis de fiscalização.

Responsabilização

A responsabilização por irregularidades praticadas por agentes públicos é uma das prerrogativas concedidas ao Tribunal de Contas pela Constituição Federal. Toda decisão administrativa ilegal ou que resultar em prejuízo para os cofres públicos poderá ensejar a reprovação das contas, além da aplicação de sanções administrativas para o responsável.

Embora assumam um caráter muito mais punitivo do que disciplinador, a responsabilização possui uma vertente pedagógica que se concretiza por meio da aplicação de multas ou também pela reparação ao dano causado ao erário. De acordo com o magistério de Julio César de Manhães de Araújo,

A pedagogia do punir é no sentido de que a punição do administrador tem finalidade de impedir a ocorrência de novos eventos daquela natureza, prestando-se a decisão impositiva de multa, de instrumento a orientar a atuação da administração, inclusive exercendo excelente papel de intimidação aos administradores mais arrojadados, que pensam que, ao efeito de se buscar a eficiência, se deva solapar a legalidade, bem como aos corruptos pelas graves repercussões que esse tipo de decisão pode acarretar em suas situações jurídicas (2013, p. 362).

Apesar de ser medida muito gravosa, vez que dotada de caráter sancionador, a responsabilização também assume uma dimensão corretiva destinada a desestimular novas práticas ilícitas por parte do sancionado. Assim, forçoso considerar que a aplicação de reprimendas é medida que, certamente, contribuirá para que o gestor adote postura adequada frente às

futuras decisões relacionadas à gestão financeira da instituição a que pertence.

A escolha do profissional com perfil adequado para a função administrativa, importante destacar, poderá contribuir para que as decisões sejam cada vez mais assertivas e as sanções cada vez menos utilizadas como instrumento pedagógico. Assim sendo, alguns requisitos essenciais devem ser observados no perfil do profissional que irá trabalhar na gestão de recursos e patrimônio pertencentes ao Estado. São eles:

Possuir as capacidades de planejamento e de sistematização;
Ter a noção da importância da função exercida para a Administração e para a sociedade;
Ter a plena consciência das responsabilizações às quais eventualmente poderá estar sujeito, caso pratique atos em desconformidade com as leis e/ou seja omissos no desempenho da função;
Não possuir histórico funcional desabonador, no que tange a punições por prática de atos lesivos ao patrimônio público, em qualquer esfera de governo;
não estar respondendo a processos de sindicância ou processo administrativo disciplinar - PAD;
Não haver sido condenado em processo criminal por crimes contra a Administração Pública, capitulados no Título XI, Capítulo I, do Código Penal Brasileiro, na Lei 7.492/86 (Lei dos crimes contra o sistema financeiro nacional), na Lei 8.429/92 (Lei da Improbidade Administrativa), ou na Lei 12.846/13 (Lei Anticorrupção); Não ter contas julgadas irregulares ou ter sido condenado em débito pelo Tribunal de Contas da União ou pelos Tribunais de Contas de Estados, do Distrito Federal ou de Municípios (MATO GROSSO, 2015, p. 62-63).

Os requisitos descritos acima, frise-se, correspondem ao perfil mínimo desejado para que um servidor seja designado para uma função administrativa relacionada à gestão de recursos e patrimônio público.

Na Polícia Militar, os policiais que atuam nas funções fiscalizadas pelo Tribunal de Contas são escolhidos dentre aqueles que já operam na atividade administrativa e que possuem conduta profissional ética reconhecida entre seus pares. Também não são aceitos profissionais com histórico de sanção administrativa ou responsabilização penal associada a malversação de recursos públicos.

Entretanto, mesmo para os profissionais experientes, deve-se considerar a importância da capacitação profissional como boa prática dentro do contexto da Administração Pública, pois nenhum servidor, por mais

qualificado e experiente que seja, está livre de praticar irregularidades e sofrer algum tipo de responsabilização aplicada pelo Tribunal de Contas.

A título de ilustração, em pesquisa realizada no Diário Oficial de Contas, foi possível identificar a publicação de nº 1595, de 15 de abril de 2019, processo nº 34.772-8/2018, o qual resultou na aplicação de multa no valor de 3 (três) UPFs/MT a um policial militar lotado na Superintendência de Planejamento, Orçamento e Finanças. O Motivo da sanção administrativa foi a prática da “irregularidade GC99_Moderada” (MATO GROSSO, 2019, p. 2). O militar realizou pesquisa de preços em desacordo com o disposto no art. 15, da Lei nº 8666/93.

A pesquisa de preço em comento foi utilizada em processo de aquisição de uniformes para a Polícia Militar e o servidor foi responsabilizado por apresentar valor médio de compra sem considerar os preços praticados pela Administração Pública como fonte prioritária, ou seja, a pesquisa foi realizada exclusivamente em empresas privadas, comportamento vedado pela Lei de Licitações vigente do Brasil.

Assim sendo, ficou demonstrado que, mesmo sendo medida muito gravosa, a responsabilização de policiais militares pelo Tribunal de Contas do Estado é uma realidade na gestão administrativa da Polícia Militar o que, seguramente, contribuirá para melhoria da capacidade técnica dos servidores e aperfeiçoamento institucional.

Contudo, a responsabilização não é a única maneira pela qual se manifesta a função pedagógica desempenhada pelo Tribunal de Contas, a necessidade de aperfeiçoamento da gestão administrativa dos órgãos fiscalizados impõe ao órgão de controle externo a implementação de outras ações de natureza pedagógica, a exemplo da adoção de medidas de recomendação e determinação legal e, ainda, de programas de desenvolvimento destinados à capacitação profissional dos servidores públicos lotados em órgãos da Administração Pública.

Recomendação e determinação legal

O exercício do controle externo possui uma dimensão pedagógica também voltada para aferição do desempenho das instituições fiscalizadas, ocasião em que o Tribunal de Contas poderá emitir orientações essenciais para o aperfeiçoamento da atividade administrativa. Na esteira desse entendimento, Júlio Cesar Manhães de Araújo esclarece que:

Quando a Corte se depara com soluções dadas a questões que, embora não fossem as melhores dentro do contexto examinado, foram as que puderam ser adotadas no cenário fático enfrentado pelo agente público envolvido; recomendam a adoção de determinadas práticas futuramente, visando assegurar o exato cumprimento da Lei e a impedir que novas falhas ocorram (2013, p. 25).

As orientações, emanadas pelo Tribunal de Contas, se justificam por serem a medida mais consentânea nos casos em que a escolha do gestor, mesmo não sendo a mais assertiva para o caso em concreto, não configure grave violação aos preceitos normativos e tampouco resulte em prejuízo aos cofres públicos. Corroborando com esse entendimento, o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em seu art. Art. 193, menciona que:

As contas serão julgadas regulares com recomendações e ou determinações legais, quando evidenciarem impropriedades ou qualquer outra falha de natureza formal de que não resulte dano ao erário ou à execução do programa, ato ou gestão (MATO GROSSO, 2020, p. 132)

Assim sendo, pode-se inferir que as recomendações e determinações legais são medidas com elevado grau de capacidade pedagógica, pois criam um espaço de oportunidade para que o gestor corrija determinadas irregularidades constatadas em uma atividade de fiscalização. Importante frisar, além disso, que as recomendações não devem ser tratadas com desinteresse pelo gestor, pois sua observância é obrigatória. Na esteira desse entendimento, o Tribunal de Contas do Estado já decidiu, por meio do Acórdão 296/2016, que:

As recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas não representam mera sugestão, pois fundam-se no atendimento ao princípio constitucional da eficiência administrativa – art. 37, caput, CF/1988 – e buscam a satisfação do interesse público, portanto, devem ser cumpridas pelos fiscalizados, sendo livre aos gestores adotarem as melhores soluções e práticas administrativas para implementá-las (MATO GROSSO, 2016).

As determinações legais, registre-se, também possuem caráter imperativo, assim como as recomendações. Contudo, é preciso esclarecer que há importante diferença entre elas, enquanto nas recomendações o gestor tem liberdade para buscar a melhor solução ao caso em concreto, nas determinações legais, o Tribunal de Contas determina o que o gestor deve fazer para sanar a irregularidade observada.

Por serem de natureza obrigatória, é necessário um rigoroso controle e acompanhamento para garantir que todas as recomendações e determinações legais sejam atendidas. No contexto da Segurança Pública em Mato Grosso, o monitoramento das recomendações e determinações proferidas para a Polícia Militar é realizado pela Unidade Setorial de Controle Interno (UNISECI) da Secretaria de Segurança Pública, conforme disposição do art. 7, da Lei Complementar 198, de 2004.

A metodologia utilizada pela UNISECI, anote-se, para o monitoramento das recomendações é o Plano de Providência de Controle Interno, também previsto no art. 7, da Lei Complementar 198, de 2004. Com intuito de compreender detalhadamente como funciona o trabalho de monitoramento das recomendações e determinações legais emanadas do Tribunal de Contas do Estado para a Polícia Militar, realizou-se, no dia 15 de janeiro de 2021, uma entrevista com o Ordenador de Despesas da Secretaria de Segurança Pública, o qual esclareceu que:

O monitoramento das recomendações emitidas pelos órgãos de controle é realizado através do principal produto da UNISECI que é o Plano de Providências de Controle Interno – PPCI.

Em síntese, a partir da disponibilização do Acórdão junto ao Diário Oficial de Contas do Estado, a UNISECI providencia a adequada ciência aos responsabilizados, bem como elabora o esboço do Plano de Providências que será encaminhado às áreas envolvidas nos apontamentos para manifestação e para definição das ações que serão desenvolvidas pela secretaria com o objetivo de cumprir as determinações/recomendações

exaradas através da citada decisão.

Após todas as definições, o plano será assinado pelos responsáveis pelas ações, pelo gestor de controle interno e pelo gestor da pasta e posteriormente encaminhado ao TCE informando as medidas adotadas pela secretaria. No caso específico do TCE, a manifestação do órgão acerca do cumprimento das recomendações/determinações será objeto de análise por meio de processo de monitoramento próprio ou por ocasião da análise anual de contas de gestão do próximo exercício.

Como se vê, a Unidade Setorial de Controle Interno é o setor responsável por gerenciando o cumprimento das recomendações e determinações legais proferidas aos órgãos da Segurança Pública. O Plano de Providências de Controle Interno é a ferramenta utilizada para o monitoramento, desde a publicação no Diário Oficial de Contas até o momento em que as referidas recomendações e determinações sejam atendidas e respondidas ao Tribunal de Contas.

Com intuito de melhor compreender a dinâmica das recomendações e determinações legais, realizou-se pesquisa na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Após análise detalhada do Acórdão N° 894/2019, datado de 10 de dezembro de 2019, referente ao julgamento das contas de gestão do ano de 2018 da Secretaria de Segurança Pública, constatou-se que o Tribunal de Contas proferiu algumas recomendações que, certamente, poderão contribuir para o aperfeiçoamento da Polícia Militar. Para melhor visualização, é significativo demonstrar a recomendação contida no item “II”, letra “g”, in verbis:

g) elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias a contar da publicação desta decisão, um plano de ação para reposição dos estoques de munições da PM/MT; (MATO GROSSO, 2019).

Conforme demonstrado, a recomendação acima consiste em uma ação de planejamento, a qual deverá ter a manifestação do órgão mencionado, no caso, a Polícia Militar. Ficou estabelecido um prazo 90 (noventa) dias para que a Secretaria de Segurança Pública apresentasse um plano de ação para a reposição de munições na Polícia Militar.

Ato contínuo, em busca realizada no sistema do Tribunal de Contas, foi possível localizar o Relatório conclusivo de monitoramento das

recomendações do acórdão nº 894/2019 – TP, processo nº 17.624-9/2020, de 17 de dezembro de 2020. No documento em tela, verificou-se que a maioria das recomendações proferidas por meio do referido Acórdão 894 foram atendidas. Entretanto, decidiu o Tribunal de Contas que a recomendação constante no item II, “g”, ilustrada acima, “se encontra não implementada, nos termos do item 9.5 da Orientação Normativa nº 09/2019 do TCE/MT” (MATO GROSSO, 2020, p. 08). Em virtude disso, opinou Tribunal de Contas pela manutenção da recomendação e pela não responsabilização do gestor, sob a justificativa de que a ocorrência da pandemia de Covid-19 serviria como fator atenuante para a infração ora praticada, ou seja, a Secretaria de Segurança Pública e a Polícia Militar terão nova oportunidade para o atendimento da recomendação acima mencionada.

Em suma, com base no exemplo ilustrado acima, conclui-se que o Tribunal de Contas do Estado tem adotado a pedagogia das recomendações e determinações legais para auxiliar no aperfeiçoamento da gestão administrativa da Polícia Militar, pois mesmo na ocasião em que o atendimento ficou prejudicado, optou-se pela manutenção da recomendação para que seja futuramente implementada.

Programas de Desenvolvimento Institucional e Capacitações

A dimensão pedagógica do Tribunal de Contas também se manifesta por meio de ações propedêuticas como programas de desenvolvimento institucional e cursos destinados à capacitação de servidores públicos responsáveis pela gestão administrativa dos órgãos controlados.

No desenvolver da atividade exploratória, foi possível identificar o Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI) desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, o qual representa sua dimensão orientadora colocada à disposição dos órgãos fiscalizados. Em linhas gerais, o Tribunal de Contas oferece por meio do PDI a transferência de conhecimentos sobre a atividade financeira do Estado, além de facilitar o

acesso a novas tecnologias que possam oportunizar a melhoria na execução das políticas públicas.

A título de conhecimento, o PDI é composto por cinco projetos, são eles: apoio ao planejamento estratégico; incentivo ao acesso à informação e à consciência cidadã; orientação por meios de cursos presenciais e à distância; controle gerencial utilizando o Geo-obras; modernização institucional. Importante esclarecer que a adesão ao PDI é uma escolha de cada órgão fiscalizado. Não há obrigatoriedade em aderir ao PDI. Uma vez realizada a adesão, o Tribunal de Contas continuará realizando sua atividade de controle externo normalmente, ou seja, a adesão ao PDI não isenta o órgão aderente de passar pelo processo fiscalizatório como todos os demais órgãos da Administração Pública. “O PDI deve ser entendido como fomento e incentivo à adoção de práticas de boa governança” (MATO GROSSO, 2013, p. 21).

No dia 25 de junho de 2020, a Polícia Militar de Mato Grosso, por meio do of. nº 151/2020/SPOE, assinado pelo Comandante Geral, solicitou ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado a adesão ao seu Programa de Desenvolvimento Institucional. Ato contínuo, em 19 de agosto de 2020, a Secretaria de Apoio às Unidades Gestoras do TCE se manifestou favorável à adesão da Polícia Militar ao Programa de Desenvolvimento Institucional, conforme se pode verificar no processo que tramita no sistema do Tribunal de Contas do Estado via protocolo nº 143545/2020 (MATO GROSSO, 2020).

Já em 25 de novembro de 2020, decidiu o Presidente do Tribunal de Contas do Estado aprovar o termo de adesão da Polícia Militar de Mato Grosso ao seu Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado, além de determinar o agendamento de uma data para que ocorra a assinatura solene da adesão ao PDI pela Polícia Militar. Até o presente momento, registre-se, a solenidade de adesão ainda não foi realizada. Todas essas informações fazem parte do processo 263425/2020 e estão disponíveis para consulta por meio do sistema de pesquisa de processos do TCE.

Além do Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado, o Tribunal de Contas do Estado dispõe também do Programa Aprimora, por

meio do qual oferece apoio técnico aos órgãos da Administração Pública com vistas à implementação, ao funcionamento e a avaliação de seus controles internos. O Programa Aprimora oferece apoio técnico para que as instituições desenvolvam seus controles internos nos seguintes eixos temáticos: logística de medicamentos; contratações públicas; gestão financeira; alimentação escolar; gestão de frotas; nível de entidade.

Todo conteúdo do Programa Aprimora está disponível para consulta no site do Tribunal de Contas do Estado⁵, ocasião em que o gestor poderá ter acesso à legislação, jurisprudências, apostilas, planilhas de controle, guias de referência, entre outras informações relacionadas com cada um dos eixos temáticos conformadores do Programa em tela. Caberá ao órgão interessado buscar acesso a essas informações por meio do site do Tribunal de Contas.

Já em relação aos cursos de capacitação profissional, foi possível identificar no site do Tribunal de Contas do Estado⁶ diversos cursos oferecidos para profissionais pertencentes a órgãos da Administração Pública. Dentre as atividades de capacitação oferecidas, destacam-se os cursos voltados para o exercício da atividade de gestão e de fiscalização de contratos administrativos, além de cursos destinados à detecção de fraudes em licitação e para a formação de preços de referência em compras públicas. São cursos que visam o aperfeiçoamento do servidor público para melhor desempenho das atividades financeiras do Estado.

Assim sendo, pode-se concluir que o Tribunal de Contas do Estado dispõe de ações destinadas à capacitação profissional de servidores públicos vinculados à Administração Pública. Dispõe também do Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado e do Programa Aprimora, os quais visam prestar assessoria pedagógica às instituições fiscalizadas com intuito de fomentar a melhoria na qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos.

⁵ Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/sid/788>. Acesso realizado em 05 de fevereiro de 2021.

⁶ Disponível em <https://www.tce.mt.gov.br/eventos>. Acesso realizado em 05 de fevereiro de 2021.

METODOLOGIA DA PESQUISA E RESULTADOS OBTIDOS POR MEIO DO QUESTIONÁRIO APLICADO AOS POLICIAIS MILITARES

Esta seção se destina a descrever a metodologia utilizada para a produção do presente trabalho de investigação e, também, a apresentar os dados obtidos por meio do questionário aplicado a policiais militares que desempenham ou já desempenharam atividade administrativa na Polícia Militar do Estado de Mato Grosso.

No tocante à metodologia, será demonstrado todos os métodos e técnicas de pesquisa empregados no decorrer do percurso investigativo. Já em relação ao questionário, o objetivo pretendido é conhecer a percepção dos entrevistados sobre a contribuição ou não do Tribunal de Contas do Estado para o aperfeiçoamento das atividades de gestão na Polícia Militar.

Metodologia

Para a realização da presente investigação, optou-se pelo método hipotético-dedutivo como estratégia para a análise dos dados, pois admite não apenas apresentação dos resultados encontrados no decorrer do estudo, mas também possibilita a elaboração de inferências que servirão para melhor explicar as causas da confirmação ou do falseamento da hipótese proposta no início da pesquisa, qual seja, de que o Tribunal de Contas do Estado tem contribuído positivamente para a gestão administrativa da Polícia Militar de Mato Grosso.

Iniciada a pesquisa, a primeira ação desenvolvida foi o estudo teórico do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas em relação às atividades administrativas desempenhadas no Poder Executivo, especialmente na Polícia Militar. Para tanto, foram analisadas doutrinas e fontes normativas (leis e princípios) que tratam sobre conceitos, natureza jurídica e modalidades de fiscalização levadas a efeito pelo Tribunal de Contas. O estudo bibliográfico, importante destacar, é essencial para todo trabalho científico,

pois possibilita “novas abordagens, visões, aplicações e atualizações” (MICHEL, 2009) sobre a temática pesquisada.

Ato contínuo, buscou-se compreender a dinâmica da atividade de controle externo desenvolvida pelo Tribunal de Contas em relação aos órgãos de Segurança Pública. Para tanto, foi realizada uma entrevista com Auditor Público Externo que ocupa a função de Supervisor de Controle Externo na Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança do Tribunal de Contas, o qual descreveu de maneira detalhada como está estruturada a pasta responsável pela fiscalização das atividades administrativas na Polícia Militar.

Utilizou-se, também, da técnica de entrevista para obter informações sobre como é realizado o monitoramento das recomendações e determinações legais emitidas para a Polícia Militar e demais instituições da Segurança Pública. Na ocasião, o entrevistado foi o Secretário Adjunto de Segurança Pública que também desempenha a função de Ordenador de Despesas. Ele esclareceu que o gerenciamento das recomendações e determinações legais é realizado pela Unidade Setorial de Controle Interno (UNISECI) da Secretaria de Segurança Pública com apoio das instituições desconcentradas, isto é, cada instituição citada pelo Tribunal de Contas assume a responsabilidade de, em conjunto com a UNICESI, apresentar propostas de atendimento à recomendação ou determinação legal recebida.

Além disso, realizou-se atividade exploratória com intuito de analisar processos internos do Tribunal de Contas que evidenciassem sua dimensão pedagógica exercida por meio da responsabilização, bem como da recomendação e determinação legal em face de policiais militares. Tal se justifica, pois, de acordo com o entendimento de doutrinadores consagrados no estudo do controle externo, tanto o trabalho de responsabilização como de recomendação e determinação legal representam medidas essenciais para estimular mudança de comportamento nos agentes públicos o que, certamente, ensejará a otimização das atividades administrativas.

A fase exploratória, importante ressaltar, também objetivou

encontrar programas de desenvolvimento, oferecidos pelo Tribunal de Contas, que contemplassem ações de capacitação profissional destinadas a servidores da Administração Pública em geral. A busca por ações dessa natureza se fundamenta pela máxima de que o controle externo não se constitui apenas de procedimentos fiscalizatórios, mas também de intervenções propedêuticas que possam contribuir para o aperfeiçoamento da atividade administrativa desenvolvida pelo órgão fiscalizado.

Por fim, a presente pesquisa pretendeu investigar se, na percepção dos policiais militares, o trabalho de controle externo realizado pelo Tribunal de Contas é capaz de contribuir para o aperfeiçoamento institucional da Polícia Militar de Mato Grosso, especialmente em relação à gestão administrativa. Para tanto, a estratégia utilizada foi a aplicação de um questionário semiestruturado, o qual foi respondido por policiais militares que atuam ou já desempenharam atividades administrativas suscetíveis de fiscalização pelo Tribunal de Contas.

O presente questionário também serviu para identificar quais policiais militares entrevistados já foram submetidos a algum tipo de capacitação profissional oferecida pelo Tribunal de Contas.

Discussão dos resultados obtidos por meio do questionário aplicado aos policiais militares.

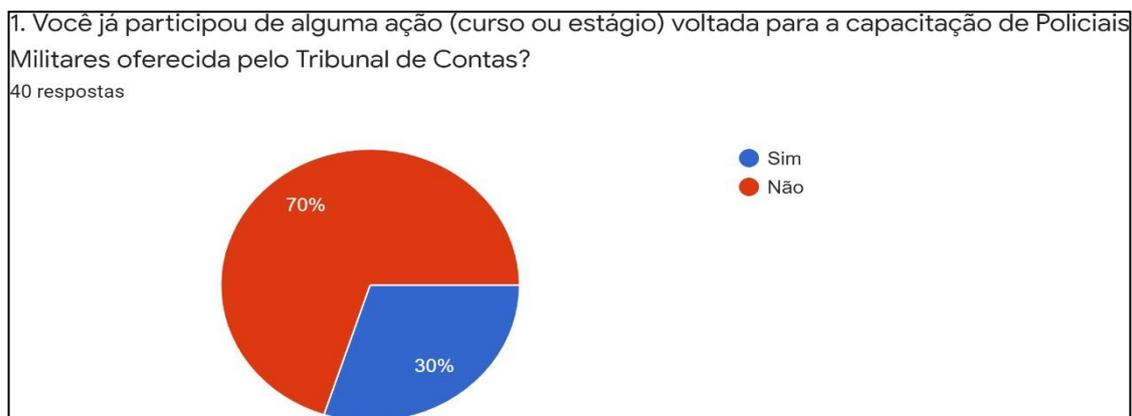
Esta etapa da pesquisa tem por escopo verificar se os policiais militares que atuam na atividade de gestão já participaram de ações ou programas de capacitação profissional oferecidos pelo Tribunal de Contas do Estado, além de conhecer a percepção dos referidos policiais militares sobre a possibilidade de melhoria na gestão administrativa da PMMT e como essa melhoria pode ser implementada.

Assim sendo, o questionário foi aplicado em policiais militares que desempenham ou já desempenharam atividade administrativa suscetível de fiscalização pelo Tribunal de Contas do Estado. Tem-se, portanto, um universo

de pesquisa bem definido, pois se faz necessário conhecer a percepção de profissionais com vivência na gestão de recursos públicos e de patrimônio pertencente ao Estado.

Ao todo, 40 (quarenta) policiais militares responderam à pesquisa. Na primeira pergunta, os servidores foram indagados sobre a participação em ações ou programas de capacitação profissional oferecidos pelo Tribunal de Contas. Veja a resposta no gráfico abaixo:

Figura 1 - Pergunta nº 1

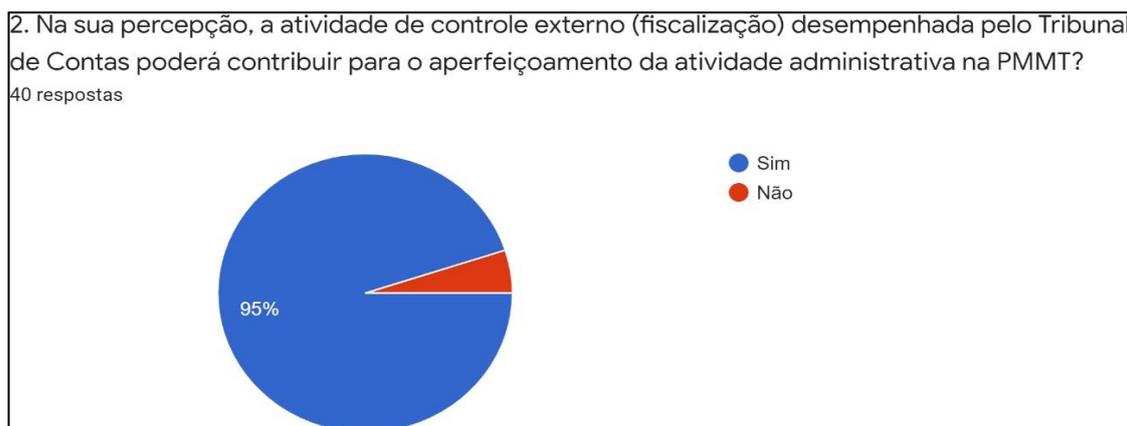


Fonte: Questionário aplicado pelos autores.

Ao analisar o gráfico acima, verifica-se que a maioria dos policiais militares, 70% (setenta por cento) nunca participou de qualquer atividade de capacitação profissional ofertada pelo Tribunal de Contas e que apenas 30% (trinta por cento) já frequentou algum curso ou estágio oferecido pelo órgão de controle externo.

A segunda pergunta, por sua vez, objetivou conhecer a percepção dos policiais militares sobre a possibilidade de haver melhorias na gestão administrativa da Polícia Militar ocasionadas pelo exercício do controle externo conduzido pelo Tribunal de Contas do Estado. Segue a resposta.

Figura 2 - Pergunta n° 2



Fonte: Questionário aplicado pelos autores.

Como se pode notar, na opinião de 95% (noventa e cinco por cento) dos participantes, o Tribunal de Contas poderá contribuir para o aperfeiçoamento da gestão administrativa na Polícia Militar por meio da atividade de controle externo. Apenas 5% (cinco por cento) responderam que o Tribunal de Contas não poderá contribuir para o aperfeiçoamento da gestão administrativa da Polícia Militar.

A terceira pergunta, por fim, se destina a conhecer a opinião dos participantes sobre qual a metodologia a ser adotada para que o Tribunal de Contas contribua de maneira mais efetiva para o aperfeiçoamento da gestão administrativa na Polícia Militar.

Figura 3 - Pergunta n° 3



Fonte: Questionário aplicado pelos autores.

Ao todo, 82,5% (oitenta e dois vírgula cinco por cento) dos respondentes afirmaram que a maneira mais efetiva para que o Tribunal de Contas contribua para o aperfeiçoamento das atividades administrativas na Polícia Militar será a capacitação de policiais militares, 10% (dez por cento) responderam que será pela via da recomendação ou determinação legal e 7,5% (sete vírgula cinco por cento) disseram que será mediante a responsabilização de policiais militares. Com base nas respostas apresentadas acima, pode-se concluir que, embora não seja um número expressivo, há registros de policiais militares que já frequentaram ações de capacitação oferecidas pelo Tribunal de Contas. Em outros termos, há evidências concretas de que o Tribunal de Contas do Estado atua na qualificação profissional de policiais militares, o que, certamente, ensejará a melhoria na gestão administrativa da instituição.

Ademais, na percepção da maioria dos policiais militares participantes da pesquisa, o Tribunal de Contas do Estado pode contribuir para o aperfeiçoamento da gestão administrativa da Polícia Militar de Mato Grosso e que a maneira mais significativa para essa contribuição será a capacitação profissional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente trabalho de pesquisa foi verificar qual a contribuição do Tribunal de Contas do Estado para a melhoria da gestão administrativa na Polícia Militar de Mato Grosso. A metodologia utilizada foi a hipotético-dedutiva e os dados foram obtidos por meio de pesquisa bibliográfica, consulta na jurisprudência e no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado, além de entrevistas com servidores públicos e aplicação de questionário parapoliciais militares.

Com base no estudo bibliográfico e análise do ordenamento jurídico, chegou-se à conclusão que existe uma dimensão pedagógica intrínseca à atividade de controle externo, a qual se manifesta por meio de sanções administrativas e, também, mediante a aplicação de recomendações e determinações legais, ocasião em que o servidor terá a oportunidade de

corrigir eventuais irregularidades identificadas em um processo de fiscalização.

Ato contínuo, realizou-se entrevista com o Supervisor da Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança Pública do Tribunal de Contas do Estado com vistas a compreender como funcionam as atividades de fiscalização envolvendo a Polícia Militar. Na oportunidade, o entrevistado afirmou que toda atividade fiscalizatória é precedida de planejamento para definição das temáticas mais relevantes a serem fiscalizadas, bem como para traçar estratégias operacionais, tais como análise documental, visitas em locais de interesse, entrevistas com servidores públicos, sempre com o objetivo de elaborar relatórios detalhados sobre as atividades fiscalizadas.

Confirmou-se, também por meio da entrevista, que a dimensão pedagógica da fiscalização se manifesta por meio de sanções, mas principalmente mediante a imposição de recomendações e determinações legais e que tais medidas se aplicam à Polícia Militar e demais órgãos da Administração Pública.

Em consulta realizada na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado, foi possível confirmar a dimensão pedagógica do controle externo da Polícia Militar, pois foi apresentado um caso concreto em que um policial militar foi responsabilizado, e, em um outro processo, demonstrada a aplicação de recomendação para a solução de regularidade encontrada após atividade de fiscalização.

Além disso, em entrevista realizada com o Ordenador de Despesas da Secretaria de Segurança Pública, foi possível compreender que a Unidade Setorial de Controle Interno (UNISECI) da Secretaria de Segurança Pública gerencia o cumprimento das referidas recomendações e determinações por meio do Plano de Providências de Controle Interno e que todas as ações adotadas pela Polícia Militar para atendimento das referidas recomendações e determinações legais são lançadas no referido Plano e posteriormente encaminhadas ao Tribunal de Contas, o qual se utiliza de processos internos para atestar ou não o cumprimento, conforme demonstrado por meio do

processo nº 17.624-9/2020, de 17 de dezembro de 2020.

Em complemento à pesquisa bibliográfica e às entrevistas, realizou-se atividade exploratória, ocasião em que foi possível identificar o Programa de Desenvolvimento Integrado (PDI), desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado com intuito de ampliar o intercâmbio de informações com as instituições fiscalizadas, além de possibilitar a capacitação de recursos humanos com vistas ao aprimoramento da gestão administrativa. Importante destacar que a Polícia Militar solicitou de maneira voluntária sua adesão ao referido Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado, recebendo parecer favorável, estando pendente a assinatura do ato, o que deverá ocorrer ainda neste ano.

Ademais, identificou-se o Programa Aprimora, também oferecido pelo Tribunal de Contas, o qual visa proporcionar suporte técnico por meio de legislação, jurisprudências, apostilas, planilhas de controle, guias de referência, entre outras informações relacionadas a implantação e ao funcionamento do controle interno, sempre com vistas ao aperfeiçoamento da gestão administrativa das instituições fiscalizadas.

Já em relação às ações de capacitação profissional ofertadas pelo Tribunal de Contas do Estado, identificou-se diversos cursos destinados a servidores da Administração Pública em geral. Ademais, 30 % (trinta por cento) dos policiais militares entrevistados já participaram de cursos oferecidos pelo Tribunal de Contas do Estado. Importante esclarecer que todos os policiais capacitados atuam ou já atuaram na gestão de recursos e bens públicos dentro da Polícia Militar de Mato Grosso.

Aplicou-se, ainda, um questionário em policiais militares com experiência profissional em atividades administrativas de natureza financeira. O objetivo foi conhecer a percepção dos entrevistados sobre a contribuição ou não do Tribunal de Contas do Estado para o aperfeiçoamento da gestão administrativa da Polícia Militar de Mato Grosso. Para a maioria dos policiais militares que responderam ao questionário, o Tribunal de Contas do Estado contribui para o aprimoramento da gestão administrativa da Polícia Militar e a

maneira mais adequada para que essa contribuição ocorra será a realização de cursos de capacitação profissional. Pode-se, então, concluir que a hipótese de investigação proposta no início do trabalho foi confirmada.

Necessário registrar, também, que o maior desafio para a realização da pesquisa foi a obtenção de dados por meio do questionário, pois o universo de pesquisa é um tanto quanto restrito, vez que não há muitos servidores com experiência administrativa na gestão de recursos e patrimônio público dentro da Polícia Militar. E, não menos importante, acredita-se que a pesquisa servirá como incentivo para que outros trabalhos sejam realizados dentro da temática de controle e gestão de recursos públicos.

Por fim, sugere-se que futuras investigações sejam realizadas sobre a função de fiscalização de contratos firmados dentro da Secretaria de Segurança Pública. É indispensável averiguar se os fiscais nomeados pelos órgãos de Segurança Pública utilizam uma metodologia eficiente para a fiscalização da execução contratual e se possuem as ferramentas adequadas, tais como sistemas para acompanhamento e controle de irregularidades, além de verificar se operam com base em critérios objetivos, previamente estabelecidos por protocolos de atuação. Um trabalho científico com essa finalidade, certamente, contribuirá para melhor aplicação dos recursos públicos dentro do Estado de Mato Grosso.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Julio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 2016.

_____. **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 edo Distrito Federal. Brasília: 1964.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dáoutras providências. Brasília: 1993.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34.ed. São Paulo:Atlas, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella **Direito administrativo**. 32.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da administração pública: discricionariiedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento**. 3.ed. São Paulo: Editora Revista dosTribunais, 2011.

MATO GROSSO. **Constituição do Estado de Mato Grosso**. Cuiabá: Edições PubliAL, 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Diário Oficial de Contas, ano 8, nº 1595, 15 de abril de 2019**. Cuiabá: 2019.

_____. **Instrução Normativa Nº 001/2021/GAB/SESP/MT, 04 de janeiro de 2021**. Dispõe sobre a fiscalização e gestão da execução dos contratos celebrados pela Secretariade Estado de Segurança Pública de Mato Grosso. Cuiabá: 2021.

_____. **Lei Complementar Nº 198, 17 de dezembro de 2004**. Reestrutura o Sistema de Avaliação do Controle Interno no âmbito do Poder Executivo Estadual. Cuiabá: 2004.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão Nº 894/2019 - TP. Secretaria de Estado de Segurança Pública. Contas anuais de gestão do exercício de 2018**. Relator: Conselheiro Interino Luiz Henrique Lima, 10 de dezembro de 2019. Cuiabá: 2019.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão Nº 296/2016 - TP**. Relator:

Conselheiro José Carlos Novelli, 25 de maio de 2016. Cuiabá: 2016.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Cursos e eventos**. Disponível em:

<<https://www.tce.mt.gov.br/eventos>>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2021.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Fiscalização de contratos administrativos**. Cuiabá: Publicontas, 2015.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Informação 263425/2020, Termo de Adesão ao PDI N° 002/2020**. Cuiabá: 2020.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **PDI - Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado: TCE-MT promovendo soluções inovadoras: na linha de sua missão orientadora, compartilha com os fiscalizados a experiência adquirida a partir da adoção do planejamento estratégico e de novas tecnologias, para a eficiência da administração pública/Tribunal de Contas do Estado**. Cuiabá: TCE, 2013.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Processo N° 17.624-9/2020, de 17 de dezembro de 2020**. Relatório conclusivo de monitoramento das recomendações do acórdão nº894/2019 - TP. Cuiabá: 2020.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Programa Aprimora**. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/sid/788>>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2021.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução 14, de 02 de outubro de 2007**. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas, nos termos da Lei Complementar 269, de 29 de janeiro de 2007 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Atual.26 de março de 2020. Cuiabá: 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 43.ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa em ciências sociais**. 2.ed. São Paulo: Atlas,2009.