

**UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E GESTÃO DE CONFLITOS  
MESTRADO PROFISSIONAL**

**MARCIO WADA**

**O PAPEL DO CONTROLE INTERNO NA PREVENÇÃO DE CONFLITOS DA  
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL**

**ARARAQUARA - SP  
2022**

**MARCIO WADA**

**O PAPEL DO CONTROLE INTERNO NA PREVENÇÃO DE CONFLITOS DA  
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, curso de Mestrado Profissional, da Universidade de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Direito.

**Linha de pesquisa:** Poder Judiciário e Modelos de Solução de Conflitos.

**Orientador:** Augusto Martinez Perez Filho.

**ARARAQUARA – SP  
2022**

## FICHA CATALOGRÁFICA

W12p Wada, Marcio

O papel do controle interno na prevenção de conflitos da administração municipal/Marcio Wada. – Araraquara: Universidade de Araraquara, 2022.

115f.

Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente- Universidade de Araraquara-UNIARA

Orientador: Prof. Dr. Augusto Martinez Perez Filho

1. Administração pública municipal. 2. Controle interno.  
3. Judicialização. 4. Prevenção de conflitos. I. Título.

CDU 577.4

## MARCIO WADA

Dissertação apresentada a Universidade de Araraquara - UNIARA, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Direito e Gestão de Conflitos.

Araraquara, 28 de abril de 2022.

## BANCA EXAMINADORA

AUGUSTO  
MARTINEZ  
PEREZ  
FILHO

Assinado de forma digital por  
AUGUSTO MARTINEZ PEREZ FILHO  
CPF: 088.49127888-00  
Assinado em 09/05/2022 08:32:56  
Dados: 2022.04.28 11:42:16 -03'00'

PROF. DR. AUGUSTO MARTINEZ PEREZ FILHO (Orientador)  
Universidade de Araraquara - UNIARA

PROF. DR. EDMUNDO ALVES DE OLIVEIRA  
Universidade de Araraquara - UNIARA

gov.br  
Documento assinado digitalmente  
Alexandre Walmott Borges  
Data: 09/05/2022 08:32:56-0300  
Verifique em <https://verificador.itl.br>

PROF. DR. ALEXANDRE WALMOTT BORGES  
Universidade Federal de Uberlândia

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a Deus por seu amor e sua misericórdia infinita.

Agradeço aos meus pais por terem se sacrificado para me darem oportunidades educacionais e profissionais e por me ensinarem que o amor, o respeito e a solidariedade — são valores inseparáveis de qualquer ser humano.

Agradeço aos meus irmãos por sempre estarem ao meu lado, mesmo nas horas mais difíceis.

Agradeço aos meus sobrinhos Isaac, Théo e Maria Beatriz, pelo amor que irradiam, trazendo luz e gratidão à minha vida.

Ao meu orientador Prof. Dr. Augusto Martinez Perez Filho, agradeço pela paciência, pelas excelentes orientações, por acreditar em mim e por se tornar um amigo, o qual estará sempre em minhas orações.

Agradeço à Universidade de Araraquara, por ser uma instituição de alta qualidade de ensino, especialmente pelo seu excelente corpo docente, que incentiva os alunos a descobrirem seu potencial e a caminharem nos seus propósitos.

Agradeço, por fim, ao Prof. Dr. Edmundo Alves de Oliveira, pela galhardia e competência na condução do curso de mestrado, e à Profa. Geralda Cristina de Freitas Ramalheiro, por nunca se furtar de me atender nos momentos em que eu mais precisava.

## RESUMO

A judicialização de conflitos públicos municipais é ainda muito expressiva no Brasil. A maioria dos municípios não conta com uma efetiva política de gestão de riscos e controles internos, sobretudo para detectar problemas operacionais e de integridade em seus processos, o que facilita a deflagração da judicialização de conflitos. O presente estudo aborda o papel do sistema de controle interno municipal, investigando sua eficiência como mecanismo de prevenção de conflitos, em especial os relativos a atos de improbidade administrativa. Este trabalho se propõe a responder à pergunta: como é possível diminuir o número de feitos judiciais envolvendo improbidade administrativa em suas diversas modalidades por meio dos controles internos municipais? O objetivo geral é subsidiar caminhos para a prevenção de conflitos, enquanto os objetivos específicos são verificar, nos municípios estudados, a eficiência dos sistemas de controle interno ora existentes e quais seriam as medidas necessárias para se promover a mitigação da judicialização de atos de improbidade administrativa. Para tanto, será utilizado o método dedutivo de pesquisa qualitativa, do tipo teórica. Haverá estudo de jurisprudência envolvendo o tema improbidade administrativa, bem como das normas e estruturas de controle interno de 30 municípios paulistas de pequeno porte. Ao final, almeja-se demonstrar, por meio de uma nova postura organizacional e de estruturas orgânicas de controle interno e de integridade, que é possível construir, nos municípios de pequeno porte, um ambiente propício à prevenção tempestiva de conflitos, colaborando para a implementação de uma gestão mais eficiente, transparente e proba.

**Palavras-chave:** Administração Pública Municipal; Controle Interno; Judicialização; Prevenção de Conflitos.

## ABSTRACT

The judicialization of municipal public conflicts is still very expressive in Brazil. Most municipalities still do not have an effective risk management and internal control policy, especially to detect operational and integrity problems in their work processes, which facilitates the triggering of the judicialization of conflicts. This study addresses the role of the municipal internal control system, investigating its efficiency as a mechanism for preventing conflicts, especially those relating to acts of administrative improbity. The present work aims to answer the question: How is it possible to reduce the number of lawsuits involving administrative improbity in its various modalities through municipal internal controls? The general objective is to support ways to prevent conflicts, while the specific objectives are to verify, in the municipalities studied, the efficiency of the internal control systems now existing and what would be the necessary measures to promote the mitigation of the judicialization of acts of administrative improbity. For this purpose, the deductive method of qualitative research will be used, of the theoretical type. There will be a study of jurisprudence involving the theme of administrative improbity, as well as the rules and structures of internal control of 30 small municipalities in São Paulo. In the end, the aim is to demonstrate, through a new organizational posture and organic structures of internal control and integrity, that it is possible to build, in small municipalities, an environment conducive to the timely prevention of conflicts, supporting the implementation more efficient, transparent and honest management.

**Keywords:** Municipal Public Administration; Internal Control; Judicialization; Conflict Prevention.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**ABNT** – Associação Brasileira de Normas Técnicas

**ABNT /CEE-063** – Comissão de Estudo Especial de Gestão de Riscos

**AVCB** – Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros

**CF** – Constituição da República

**COSO** – Committe of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Comitê das Organizações Patrocinadoras)

**COSO-ERM** – COSO – Enterprise Risk Management Framework

**FCPA** – *Foreign Corrupt Practices Act*

**FOCCOSP** – Fórum de Combate a Corrupção no Estado de São Paulo

**IFAC** – International Federation of Accountants

**IIA**–The Institute of Internal Auditors (Instituto de Auditores Internos)

**ISO** – International Organization for Standardization (Organização Internacional de Normalização)

**LIA** – Lei de Improbidade Administrativa

**OCDE** – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

**OGP** – *Open Government Partnership*

**SEC**–Securities and Exchange Commission

**SCIM** – Sistema de Controle Interno Municipal

**STJ** – Superior Tribunal de Justiça

**TCESP**– Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

**TCU** – Tribunal de Contas da União

**TJSP** – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Princípios, Estrutura e Processos – ISO 31000.. .....	67
---	----

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Julgamentos de ações de improbidade administrativa, junto às Câmaras de Direito Público do TJSP (2020-2021). .....	38
<b>Quadro 2</b> - Possíveis ações de controle para prevenir o ato de improbidade administrativa nas ações coletadas junto às Câmaras de Direito Público do TJSP (2020-2021). .....	40
<b>Quadro 3</b> - Funções da administração empresarial. ....	47
<b>Quadro 4</b> - Relação das normas regulamentadoras do controle interno dos 30 municípios selecionados. ....	53

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
2.1 As inovações da gestão pública municipal e os compromissos de Governo Aberto .....	18
2.2 A democracia monitorada e a administração pública .....	22
<b>3 A JUDICIALIZAÇÃO DE CONFLITOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: UM ENFOQUE NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>26</b>
3.1 Breve introito sobre a judicialização no Brasil .....	26
3.2 Os atos de improbidade administrativa: aspectos principais .....	28
3.3 O dolo nos atos de improbidade administrativa.....	30
3.4 A gestão de conflitos da administração municipal e apontamentos de atos de improbidade administrativa em municípios paulistas.....	34
<b>4 OS FUNDAMENTOS E ELEMENTOS DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NO ÂMBITO MUNICIPAL .....</b>	<b>43</b>
4.1 Análise epistemológica do SCIM .....	43
4.2 Paradigmas do Controle Interno Municipal .....	46
4.3 A (in)eficiência do Sistema de Controle Interno .....	51
<b>5 A NOVA VISÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NA PREVENÇÃO DE CONFLITOS PÚBLICOS .....</b>	<b>56</b>
<b>5.1 A OUVIDORIA E AS ARENAS PÚBLICAS.....</b>	<b>57</b>
5.2 Os controles internos e a gestão de riscos.....	65
5.3 A integridade com o Sistema de Controle Interno.....	75
5.4 Sugestões finais para o aperfeiçoamento do SCIM .....	81
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>85</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>88</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>96</b>
<b>APÊNDICE A – SUGESTÃO DE PROJETO DE LEI.....</b>	<b>96</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública Municipal, no modelo federativo brasileiro, assumiu um papel preponderante para assegurar os direitos e as garantias do Estado Democrático de Direito, sobretudo porque é no âmbito municipal que se instalam e executam grande parte das competências constitucionais e das políticas públicas postas à disposição da nossa sociedade. A autonomia político-administrativa dos municípios, no atual modelo constitucional, foi permeada por um espectro de competências locais, que, sob o comando do gestor público municipal, muitas vezes, ocasionam conflitos das mais variadas nuances e com diferentes envolvidos, especialmente no campo da improbidade administrativa.

O Poder Executivo no Brasil é hoje marcado por uma democracia constantemente monitorada pelas mídias digitais, pela exigência de transparência de seus atos e pelas estruturas de controle interno e social, que tencionam garantir a conformidade dos processos, a ética, a participação cidadã e a busca de melhores resultados para a gestão pública. Todavia, mesmo com estruturas de governança pública e ferramentas de controle interno, nossos municípios ainda sofrem com ações judiciais questionando decisões e atos administrativos acobertados por ilegalidades das mais variadas matizes, levando os cidadãos a duvidarem da eficiência e da efetividade de tais controles.

As razões para certa ineficiência dos controles internos municipais na detecção e na prevenção de conflitos públicos são várias, pois envolvem questões que vão desde a falta de condições de trabalho à inexistência de independência e de autonomia para agir. Por outro lado, a nova governança pública vem sugerindo novas propostas de controle, agora por meio de uma nova estrutura focada na gestão de riscos e nos programas de integridade e *compliance* públicos, que visam impedir atos de corrupção, garantir a conformidade dos processos, melhorar a eficiência administrativa e fomentar a ética pública.

Sob as diretrizes da linha de pesquisa “Poder Judiciário e modelos de solução de conflitos”, este trabalho busca perquirir como os Sistemas de Controle Interno Municipal (SCIMs) podem agir e contribuir para a prevenção da judicialização dos conflitos que envolvem a Administração Pública Municipal, sobretudo respondendo às seguintes indagações: quais as principais deficiências dos sistemas de controle interno dos municípios brasileiros de pequeno porte, ou seja, até 50.000 habitantes? É possível prevenir conflitos decorrentes de erros da Administração Pública Municipal, principalmente aqueles relacionados a atos de improbidade administrativa, por meio de ações de controles internos? Programas efetivos de gestão de riscos e integridade e *compliance* podem auxiliar o SCIM na gestão de conflitos públicos? E, se

afirmativo, de que forma esse apoio poderá ocorrer, principalmente, para coibir e mitigar atos de improbidade administrativa?

A justificativa para este trabalho deve-se ao fato de que os conflitos envolvendo a Administração Pública Municipal vêm assolando o Poder Judiciário, a exemplo das ações de improbidade administrativa que se avolumaram nos últimos 20 anos em todos os entes federativos, resultando em nulidades de atos administrativos, dano ao erário e impacto negativo na execução de políticas públicas. Os prejuízos financeiros, de imagem administrativa, e aqueles experimentados pela própria administração pública na judicialização de seus conflitos são notórios e graves. Por isso, a maximização do debate sobre como as estruturas de controle interno podem ser concebidas e gestadas para gerenciar conflitos nos municípios e evitar atos de improbidade administrativa é uma necessidade premente, mormente pela atual onda nacional de combate à corrupção e pela busca incessante da eficiência e da efetividade da gestão pública municipal. A pesquisa sobre a efetividade dos controles internos e como os programas de gestão de riscos e integridade no setor público podem colaborar na gestão de conflitos se afigura importante para não só modernizar e moralizar as ações administrativas dos municípios, mas, sobretudo, para fomentar a instituição de estruturas consolidadas de controle e transparência, o *accountability* e semear a ética na esfera pública.

O objetivo geral desta pesquisa é avaliar as causas de condenações por improbidade administrativa entre os anos de 2020 a 2021, em 30 municípios paulistas de pequeno porte, e detectar a possível aplicabilidade de ações dos sistemas de controles internos, visando propor soluções preventivas à sua judicialização. Dentre os objetivos específicos pretende-se selecionar 30 municípios paulistas de pequeno porte — menos de 50.000 habitantes — que, entre 2020 e 2021, sofreram processos por improbidade administrativa, com base em acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP); identificar as características normativas e operacionais dos sistemas de controle interno desses municípios, no sentido de verificar a efetividade das atividades desenvolvidas, e, por fim, propor soluções para evitar conflitos judiciais dos municípios por meio do aperfeiçoamento das ações dos sistemas municipais de controle interno.

O referencial teórico da presente pesquisa foi estruturado em quatro tópicos: as inovações da gestão pública municipal, os principais aspectos dos conflitos da administração pública municipal e os atos de improbidade administrativa, os sistemas de controle interno dos municípios e o aperfeiçoamento do sistema de controle interno por meio de macrofunções, como a ouvidoria, a gestão de riscos e os programas de integridade, a fim de construir um

ambiente e uma cultura organizacional centrada nos controles e na gestão de conflitos públicos municipais.

Na primeira parte desta dissertação, abordar-se-ão os conceitos de governos abertos, democracia monitoria e as inovações da Administração Pública atual, a fim de compulsar a existência de um ambiente institucional que de fato possibilite ações efetivas de controle interno, seguindo linhas democráticas e participativas.

Adota-se, para tanto, como parâmetro para uma gestão pública moderna, a iniciativa global liderada pelo Brasil e os EUA para que os governos se tornem mais abertos aos seus cidadãos (*Open Government Partnership*, OGP), fundamentada em quatro princípios: transparência, participação cidadã, *accountability* e inovação por meio da tecnologia da informação. Sem abandonar o modelo de administração gerencialista, o Governo Aberto ou OGP é uma proposta emergente, que congrega nações e organizações da sociedade civil, visando difundir globalmente práticas governamentais que tornem os governos mais abertos aos cidadãos.

Essa relação entre governo e cidadãos faz emergir o debate sobre elementos da teoria da agência, muito citada no setor privado, quando, no âmbito público, os gestores públicos assumem o papel de agentes a serviço dos cidadãos, que se situam como agentes principais no regime democrático. É preciso, então, discutir quais modelos institucionais hoje utilizados podem contribuir para a aproximação entre Governo e Sociedade, sobretudo nessa nova era de governança pública.

Na segunda parte, abordar-se-ão os principais conflitos que envolvem a Administração Pública Municipal, mormente estudando as principais causas de improbidade administrativa em municípios de pequeno porte no estado de São Paulo, onde mais se avolumam ações judiciais de improbidade administrativa no Tribunal de Justiça desse estado. A gestão de conflitos no âmbito dos municípios tem relação direta com as estruturas de controle interno, porque se relaciona com o cumprimento de normas internas e externas e de atos administrativos gerais, incluindo aqueles relativos a comportamentos, obrigações, permissões e proibições administrativas sujeitas ao controle constante da eficiência e da legalidade. Atos de improbidade administrativa praticados por agentes políticos e servidores públicos municipais são conflitos graves para a Administração Pública Municipal, na medida em que acarretam a judicialização de situações ilegais que impactam o patrimônio público, a legitimidade da gestão pública e a execução de programas, projetos e atividades da administração municipal.

A terceira parte deste trabalho se concentrará na análise da legislação instituidora dos sistemas de controle internos dos municípios paulistas pesquisados, para perquirir a estrutura

concebida e compulsar as razões pelas quais os seus controles internos não conseguem detectar, prevenir e mitigar atos de improbidade dos agentes políticos, servidores e terceiros, dado o número substancial de ações dessa natureza que infiltram no Poder Judiciário mensalmente. Pode-se até contra-argumentar dizendo que se trata de comportamento individual, praticado nos anais da administração, onde a lente dos controladores internos não pode alcançar. Porém os atos ímprobos derivam da concretização de processos e procedimentos internos que podem se submeter a ações de controles regulares prévios, concomitantes ou posteriores, capazes de detectar tempestivamente irregularidades e propor ações preventivas e corretivas.

Na última parte, tratar-se-á dos novos mecanismos de governança pública, concentrando a pesquisa no aperfeiçoamento dos controles internos, por meio do incremento de macrofunções, como a ouvidoria e uma nova política de gestão de riscos e de integridade. Esse agir ético nas organizações tomou maior relevo, nos últimos anos, principalmente no meio empresarial, em razão dos inúmeros casos envolvendo atos de corrupção, que levou grandes empresas a adotarem mecanismos de *compliance*, para prevenir atos ilegais, antiéticos e desconformes.

Por essa pesquisa pretende-se contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública Municipal e com a prevenção de ações de improbidade, discutindo mecanismos disponibilizados pela nova administração gerencial e participativa, focada na eficiência, efetividade e eficácia das estruturas de controle, realçando o fomento constante da cultura e do ambiente ético dos nossos agentes políticos. Os Sistemas de Controle Interno focados na gestão de riscos e na integridade no âmbito dos municípios serão a nova visão do futuro da administração pública municipal, porquanto servirão para consolidar as estruturas de governança pública, atualizar os processos organizacionais, aumentar a transparência e cobrar também da sociedade uma postura mais ética em seus relacionamentos diários como agente principal, sobretudo, com os servidores e os gestores públicos. Para tanto, no anexo final, foi sugerido um modelo de projeto de lei dispendo sobre um novo desenho do SCIM, composto pelas macrofunções discutidas neste trabalho, a evidenciar que há mecanismos de controle e integridade para a administração pública municipal melhorar sua governança, para não só prevenir e coibir conflitos públicos, mas, principalmente, consolidar a democracia vigente com um governo transparente e responsivo às necessidades do povo.

A metodologia aplicada para este trabalho decorre da pesquisa aplicada, qualitativa de ordem subjetiva, do tipo teórica, uma vez que se busca descrever um fenômeno a partir de estudos publicados em artigos e livros, com o propósito de responder perguntas específicas, utilizando métodos explícitos e sistemáticos para identificar, selecionar e avaliar criticamente

estudos, relacionados ao objetivo específico determinado pelo pesquisador. Segundo Chizzotti (2006, p. 28), “[...] é qualitativa porque, usando ou não quantificações, pretende-se interpretar o sentido do evento a partir do significado que as pessoas atribuem ao que falam e fazem”.

Sabe-se que nas pesquisas qualitativas, “[...] o pesquisador deve conter-se para evitar um maior grau de subjetividade” (GOLDENBERG, 2004, p. 21) no desenvolvimento do trabalho, de modo que, para obter uma análise mais sólida sobre as investigações, os seguintes instrumentos de coleta de dados foram adotados: levantamento bibliográfico para a construção do arcabouço teórico que norteou o desenvolvimento da pesquisa; apreciação de acórdãos do TJSP; análise da legislação que normatiza os sistemas de controle internos de trinta municípios e documentos institucionais do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP).

Utiliza-se, primeiramente, o método de estudo de multicaso, que, segundo Yin (2001, p. 19), “[...] é franqueado quando se coloca questões do tipo ‘como’ e ‘por que’, e o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos, já que o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real”.

Com base em dados secundários colhidos junto a acórdãos publicados no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) busca-se, inicialmente, identificar as condenações em segunda instância de atos de improbidade administrativa de municípios paulistas, de janeiro de 2020 a maio de 2021, para apurar a conduta tipificada na Lei Federal nº 8.429/92 (BRASIL, 1992), a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), e a respectiva sanção. Em seguida, selecionam-se os 30 maiores municípios de pequeno porte, ou seja, aqueles menos de 50.000 habitantes, distribuídos entre as 9 regiões administrativas do estado de São Paulo, para compulsar os fatores que deram azo ao cometimento do ato ímprobo e, ainda, como é considerada a existência do elemento subjetivo, para entender se há ou não condições de atuação dos controles internos para prevenir o ato declarado ímprobo.

O passo seguinte é analisar as leis de controle interno desses 30 municípios selecionados, que sofreram ações de improbidade administrativa, para verificar se há mecanismos regras de controle efetivo permeados com algumas macrofunções, como gestão de riscos, integridade, ouvidoria, auditoria e transparência.

O método de raciocínio é o dedutivo, com a finalidade de comprovar ou não a hipótese levantada, partindo-se de uma premissa geral nos primeiros capítulos para nos últimos particularizar o trabalho, e assim chegar a uma conclusão sobre o problema proposto, visando, ao final, demonstrar os eventuais caminhos para a prevenção de conflitos por meio de uma nova arquitetura do SCIM, propondo um modelo normativo adequado a municípios de pequeno porte.

Emprega-se a técnica de busca e análise de dados e informações primárias junto ao TCESP, para conhecer os atuais dados relacionados às estruturas formativas dos sistemas de controle internos das entidades paulistas e de normas de municípios paulistas, para compulsar a existência de procedimentos eficientes de prevenção de conflitos e buscas em documentos (leis, manuais, relatórios e material sem tratamento analítico) e em jurisprudências, a fim de estudar o pensamento acadêmico sobre inovações da administração pública, governos abertos, democracia, improbidade administrativa, controles internos, ouvidorias, arenas públicas, gestão de riscos e integridade pública.

## 2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO ATUAL

### 2.1 As inovações da gestão pública municipal e os compromissos de Governo Aberto

Esta primeira sessão tem por escopo demonstrar o cenário institucional em que se encontra a administração pública no Brasil, objetivando atestar se há ambiente propício para se discutir, de forma efetiva e prospectiva, temas relativos a transparência, controles internos e integridade, mas sem atrair possíveis retrocessos.

É salutar, inicialmente, distinguir o lugar em que se encontra a administração pública em relação aos conceitos de Estado e governo adotados em nossa federação. Em linhas gerais, o Estado, na definição preconizada por Georg Jellinek, no início século XX, é “a corporação de um povo, assentada num determinado território e dotada de um poder originário de mando” (BONAVIDES, 2008, p. 70). O Estado detém, assim, o poder soberano, que é exercido por meio do governo. Segundo Rocha (2008, p. 141), o governo é principalmente identificado pelo grupo político que está no comando de um Estado, e assim os diferencia:

A diferença entre Estado e governo é atualmente mais acentuada com a personalização jurídica do Estado, porque o Estado como pessoa tem vontade própria, distinta da vontade individual do governante. No Estado Democrático e de Direito há a perspectiva de reduzir a participação do governo ao máximo possível. Fazem parte deste Estado e não fazem parte do seu governo a Constituição, o conjunto de servidores públicos estáveis, o patrimônio público, a máquina burocrática pública, as forças públicas, etc. Isto porque a sociedade precisa que estas instituições sejam estáveis e impessoais, que não estejam sujeitas às mudanças de governo no processo eleitoral e que sejam republicanas – pertencente ao conjunto da sociedade e não aos interesses de quem está no poder. Isto é uma peculiaridade da democracia constitucional, nos regimes autoritários a ausência de limites aos governos os leva absorver ao máximo o Estado. O princípio republicano de responsabilidade política dos governos está presente nas constituições modernas das democracias e das monarquias, como limite ao poder e como identificação da coisa pública distinta do governo.

Na visão tradicional do Estado moderno, as suas funções executiva, legislativa e judiciária podem ser analisadas sob um ponto de vista estritamente jurídico, com bem pontua Renato Alessi (1970, p. 7-8):

[...] (i) a função legislativa, destinada a praticar ato de produção jurídica primário, porque mediante a lei o Estado regula relações por meio do exercício de sua soberania, colocando acima e à margem das relações que regula; (ii) a função judiciária é onde se praticam atos de produção jurídica subsidiários, porque soluciona e pacifica conflitos emanados da vigência dos atos primários (nesse caso, o órgão estatal também se coloca acima e à margem das relações entre as partes envolvidas) e (iii) a função administrativa, que é aquela em que se praticam atos de produção complementares, porque que se aplicam concretamente os atos de produção jurídica primários, colocando-se, agora, como parte da relação jurídica, embora tenha posição de superioridade em relação ao particular.

Em síntese, pode-se conceber que a administração pública é a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico total ou parcialmente público, para consecução dos interesses coletivos, conforme as lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019, p. 50), que a divide em dois sentidos: “[...] (i) subjetivo: as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa e (ii) em sentido objetivo: a atividade administrativa exercida por aqueles entes”.

Com o advento da reforma constitucional administrativa, em 1998, a administração pública brasileira sedimentou a eficiência pública como princípio a ser perseguido na nova perspectiva gerencial e embrenhou-se em estudar exemplos de gestão das empresas privadas, dando norte à busca por inovações no setor público.

“Se, no setor privado, a inovação envolve a procura por novos produtos e alterações em processos produtivos, no setor público, em paralelo, ela tenciona apresentar melhorias nas políticas públicas, nas ações governamentais e nos processos políticos e administrativos” (FARAH, 2017, p. 5).

As inovações da administração pública atual, segundo Farah (2017, p. 3), “devem seguir linhas democráticas e participativas”. Entretanto há que se ter o cuidado de não se transportar, automaticamente, modelos inovadores do contexto empresarial para o poder público, dadas as peculiaridades e princípios que norteiam a Administração Pública, como bem adverte Farah (2017, p. 43):

[...] falar sobre inovação na gestão pública brasileira implica considerar a conexão entre uma orientação para a eficiência, presente no conceito de inovação, e uma perspectiva democrática, focada na ampliação de direitos sociais.

Jacobi e Pinho (2006, p. 8), por sua vez, argumentam que a inovação busca:

[...] introduzir mudanças dentro de uma ordem existente ou planejada e, portanto, alterar elementos e introduzir aspectos valorativos, seja em instituições, em métodos, em técnicas, em formas organizacionais, em avaliação, em atitudes, em relações sociais, em componentes materiais etc., é sempre inovar em relação a algo.

Atualmente, no Brasil, os entes federativos são fartos em produzir inovações na administração pública; e, no contexto da gestão pública gerencial, atualmente, estudam-se ações para buscar mais eficiência nos resultados e nos serviços prestados com um agir transparente, focado na concretização de direitos fundamentais e na erradicação das desigualdades sociais. Nesse cenário, a respeito das características atuais das inovações da gestão pública nacional, Farah (2017, p. 5) questiona:

Quais as características das inovações no setor público brasileiro? Uma análise do perfil dessas inovações demonstra que elas se estruturam em dois eixos. O primeiro eixo diz respeito ao conteúdo das políticas públicas, caso em que as inovações envolvem o desenvolvimento de novas políticas. Estabelecendo uma analogia com o setor privado, ocorre aqui uma inovação no produto. O segundo eixo refere-se aos processos políticos e administrativos, envolvendo, nesse caso, novos processos decisórios e de gestão orientados para a democratização e para a eficiência. Estabelecendo novamente uma analogia com o setor privado, pode-se dizer que ocorre aqui uma inovação nos processos.

Neste trabalho, o segundo eixo ora mencionado, relativo aos novos processos políticos e de gestão, merecerá especial atenção, pois ele tem referência direta com o controle da legalidade, a eficiência e a integridade dos atos e processos organizacionais, predispondo uma nova postura da administração pública em adotar boas práticas de governança pública<sup>1</sup>, transparência e *accountability*, a exemplo do movimento de parceria para OGP, criado em 2011, pela reunião de oito países (Estados Unidos, Brasil, México, África do Sul, Filipinas, Indonésia, Noruega e Reino Unido), os quais instituíram um pacto para propagar práticas de abertura no governo.

A proposta do Governo Aberto é fomentar uma nova visão da administração pública, promovendo projetos e ações voltados ao aumento da transparência, à luta contra a corrupção, ao incentivo à participação social e ao desenvolvimento de novas tecnologias que tornem os governos mais responsáveis por suas ações e preparados para atender às necessidades dos cidadãos (BRASIL, 2018b, p.6).

De uma forma geral, Governo Aberto pode ser entendido como um novo modelo de interação político-administrativa que coloca o cidadão como prioridade para as políticas públicas e estabelece valores e princípios específicos como estratégias para a concepção, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas e dos processos de modernização administrativa, baseado em quatro princípios:

Melhorar a disponibilidade das informações a respeito das atividades do governo para todos os cidadãos; apoiar a participação cívica; implementar os mais altos padrões de integridade profissional nas administrações e o favorecimento do acesso a novas tecnologias que facilitem a abertura e a prestação de contas. (DIAS; GARCIA; CAMILO, 2019, p. 5)

Hoje, a OGP conta com mais de 70 (setenta) países e 15 (quinze) governos subnacionais, os quais, para dela fazerem parte, tiveram que atender a alguns critérios mínimos de elegibilidade estabelecidos, como apresentarem mecanismos de transparência fiscal, acesso à informação, participação cidadã e divulgação de declarações patrimoniais por autoridades. Além disso, os países participantes devem endossar uma Declaração de Princípios e apresentar um Plano de Ação Nacional (BRASIL, 2018b, p. 10)

---

<sup>1</sup>Governança pública: conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (art. 2º, inciso II, da Lei Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017).

O Brasil já editou quatro Planos de Ação Nacional, sendo que nos três primeiros houve a implementação de várias iniciativas, como o Sistema Federal de Acesso à Informação, a reestruturação do Portal da Transparência, o Programa Brasil Transparente, o Sistema Nacional de Ouvidorias entre outros programas e projetos (BRASIL, 2018, p. 11-12).

O 4º Plano de Ação Nacional apresentou, também, uma série de compromissos, dentre os quais cabe destaque, para os fins do presente trabalho, o tema “Governo Aberto em Estados e Municípios”, com a proposta de “desenvolver ações colaborativas para disseminar conhecimento e mapear boas práticas de governo aberto com vistas a promover o engajamento subnacional” (BRASIL, 2018b, p. 21).

Outra característica do 4º Plano, assim como no 3º Plano de Ação Nacional, foi buscar garantir a aderência dos seus temas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável previstos na nova Agenda 2030, com vistas a reforçar os esforços empreendidos pelo país para implementar os 17 objetivos e suas 169 metas (BRASIL, 2018b, p. 23), resultando na confirmação final dos compromissos, como o ora citado:

Governo Aberto em Estados e Municípios

Compromisso 1: Desenvolver ações colaborativas para disseminar conhecimento e mapear boas práticas de governo aberto com vistas a promover o engajamento subnacional. O compromisso visa não somente difundir o conceito de Governo Aberto no âmbito subnacional, mas também iniciativas que estimulem novas práticas colaborativas de gestão pública, com vistas a promover a implementação de ações de governo aberto em estados e municípios.

Objetivo Agenda 2030: 16.6- Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis; e 16.7 - Garantir a tomada de decisão responsável, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.

Pode-se dizer que os compromissos e práticas do Governo Aberto são bases fundantes de uma administração pública mais profissional, consciente e consolidadora dos regimes democráticos em sua forma representativa e participativa, principalmente por garantir melhor transparência das políticas públicas e dos atos administrativos executados e permitir a participação e o controle social. Entre as vantagens do Governo Aberto, resta evidente o aperfeiçoamento dos instrumentos de governança, como resta pontificado no 4º Plano de Ação Nacional:

Diversas são as vantagens de se implementarem iniciativas de governo aberto. Como já destacado, as principais delas envolvem uma mudança no sistema tradicional de governança com impacto direto no aumento da transparência, no combate à corrupção, no incentivo à participação social, na prestação de contas e no desenvolvimento de novas tecnologias. Tudo isso faz com que os governos se tornem mais responsáveis, eficientes e colaborativos, e os cidadãos, por consequência, mais ativos, conscientes e participativos. (BRASIL, 2018b, p. 8).

E quando se fala em governança pública, eficiência, integridade, combate à corrupção e transparência, não é possível almejá-las e sequer alcançá-las sem um efetivo sistema de controle interno, visto que as atividades de controle estão inseridas, direta ou indiretamente, em qualquer estrutura organizacional que tencione entregar bons resultados, ser transparente e responsivo, no sentido agir em defesa dos interesses reais dos cidadãos, e prestar contas com responsabilidade e controle social.

## **2.2 A democracia monitorada e a administração pública**

O atual estado do regime democrático no mundo é tema de aprofundados debates na imprensa, nos governos, no meio acadêmico e até nas mídias sociais, porque a sua sobrevivência ou defesa política impactam a forma de agir do Estado e o modo de vida da própria sociedade. Quer seja pelas consequências sociais do neoliberalismo reinante a partir da década de 1980, quer pelo fenômeno da globalização ou pelo reavivamento de uma direita mais extremista em alguns países da Europa e América, a defesa do regime democrático tem sido referenciada como essência do Estado contemporâneo e expressão plena da vontade popular.

Nos últimos anos, tem-se intensificado o debate sobre o papel da democracia no mundo globalizado e sobre as condições econômicas, tecnológicas e ambientais da sociedade em que ela se consolida. Não obstante a gama de teorias políticas e econômicas para explicar o futuro das nações, é certo que nos Estados democráticos contemporâneos há uma busca incessante dos governos por legitimação e confiança, muitas vezes devido às instabilidades políticas e ao déficit de representação de governantes que não se afastam da vontade do povo.

Ainda que a legitimação de um governo possa se consubstanciar em eleições livres, transparentes e diretas, a confiança das autoridades políticas exige um plexo de valores e pressupostos temporais, materiais e procedimentais não tão simples de se alcançar. Esse viés de confiança, segundo Pierre Rosanvallon (2008), desponta-se em dimensões moral (exigência de integridade em seu sentido mais amplo), substantiva (preocupação com o bem comum), temporal (a legitimidade deve permanecer no tempo) e de economia institucional (devem existir mecanismos de verificação e prova, como controle interno e monitoramento).

Não obstante muito embora a legitimação de um governo se fundamente na existência de eleições livres, transparentes e diretas, por outro lado a confiança das autoridades políticas é sustentada por um plexo de valores e pressupostos temporais, materiais e procedimentais não tão simples de se alcançar. Segundo as lições de Willeman (2013, p. 239):

O atributo da confiança, por sua vez, revela-se bem mais complexo. Como destaca Pierre Rosanvallon, existem pelo menos três funções principais que a confiança exerce em uma democracia: (i) representa uma expansão da legitimidade, fornecendo ao aspecto procedimental uma dimensão moral (exigência de integridade em seu sentido mais amplo) e substantiva (preocupação para com o bem comum); (ii) representa um aspecto temporal, pois significa que a legitimidade permanece no tempo; e, finalmente, (iii) significa uma economia institucional, na medida em que torna dispensável a existência de mecanismos de verificação ou prova (mecanismos de controle e de monitoramento).

Por isso, esse viés de confiança torna-se hoje uma premissa fundamental para o gestor público, que tem que buscar, a cada dia, o aprimoramento da máquina estatal, para não só alcançar a eficiência, mas também tornar sempre mais transparente as informações dos programas, projetos e atividades públicas em curso, o que exige, sem qualquer margem de dúvida, o aperfeiçoamento de seus processos organizacionais e suas estruturas de controle interno e de prestação de contas.

Nos dias atuais, as democracias representativas convivem com a circulação abundante de informações em tempo real e com um constante monitoramento das mídias digitais, o que faz aumentar a vigilância e a cobrança da sociedade em geral sobre as autoridades e servidores públicos. O cientista político John Keane (2010, p. 737) denomina essa nova era pós-democracia representativa de democracia monitória: “uma nova forma histórica de democracia, uma variedade de políticas e governos ‘pós-eleitorais’ definidos pelo rápido crescimento de muitos tipos diferentes de mecanismos democráticos e extraparlamentares de controle do poder”.

Assim, informações sobre o agir público de órgãos e autoridades dos três Poderes da República circulam diariamente na internet, sustentadas, em grande parte, por mídias sociais on-line, cuja participação é aberta e gratuita a todos, que podem discutir assuntos comuns dos mais diversos temas (SCHÄFER, 2015, p. 322-328).

É certo que essa abundância comunicativa das mídias digitais<sup>2</sup> é também fragmentada e pode ser aproveitada tanto para fortalecer um regime democrático e participativo, como para despertar um campo de exploração para regimes totalitários e populistas, como adverte Rosanvallon, que cunhou a expressão “contrademocracia” para o estado político atual que fornece condições para gerar cidadãos “apolíticos” e “não-políticos, marcados pela institucionalização do desencanto, da desconfiança e da ‘contrapolítica’” (ROSANVALLON, 2008, p. 17).

Esse cenário atual de certa bipolaridade no exercício da cidadania, ora com maior controle social, ora com total apatia política, tem efeito direto na relação do Estado com a

---

<sup>2</sup>A expressão mídia digital é aqui utilizada como qualquer plataforma com ênfase na comunicação pela internet, como site, blog, rede social, canal de podcast etc.

sociedade, sobretudo na formulação e na execução de políticas públicas, que, por se tratar de um sistema aberto, exige uma troca constante e abundante de informações entre todos os atores envolvidos com determinado problema ou com uma questão política, objetivando, via de regra, uma deliberação decisória de uma instituição pública (SABATIER, 2007, p. 4-6).

A concepção de estruturas de diálogo com a sociedade se afigura de extrema importância nesse panorama político e social, a exemplo das ouvidorias e audiências públicas, como também o é a transparência das ações e as informações dos programas, projetos e atividades da administração pública. Essa aproximação do poder público com a sociedade tende a reduzir, também, os conflitos de agência, teoria muito citada no setor privado, quando, levado ao setor público, faz os gestores públicos assumirem o papel de agentes a serviço dos cidadãos, estes no papel de agentes principais.

Segundo Peres (2007, p. 31), uma das formas de se reduzir o conflito de agência existente entre o principal (cidadão) e o agente (gestores públicos) no serviço público, tal qual em entidades privadas, é a adoção de um sistema de governança. A boa governança gera confiança e agrega valor às organizações, de modo que a existência de instituições fortes constitui fatores essenciais ao desenvolvimento e à estabilidade das economias. Porém a boa governança da Administração Pública não se resume apenas ao alcance de bons resultados, mas perpassa, também, a busca constante pelo comportamento ético dos gestores e servidores públicos. A transparência na evidenciação na gestão e nos atos praticados pela administração pública é um ponto de elevado valor social.

*Accountability*, por sua vez, é uma expressão na língua inglesa que, desde a redemocratização do País, em 1988, tem despertado inúmeros debates sobre sua tradução para a língua portuguesa, em face da sua aplicação em vários segmentos do Estado e das alterações políticas, sociais e institucionais pelas quais passamos nos últimos trinta anos. Segundo Pinho e Sacramento (2009, p. 14-18), o significado do conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo.

Numa análise sobre responsabilidade na administração pública, Juan Mozzicafredo (2003, p. 10) pontifica:

[...] uma prática administrativa e política, alheada das exigências dos cidadãos em matérias de responsabilidade face à utilização dos recursos públicos (menosprezando os programas de *accountability*, ou seja, a obrigação de responder pelos actos e pelos resultados), face às decisões vinculantes que afectam os indivíduos e face aos riscos e incertezas da sociedade, aprofunda o déficit e de legitimidade e desempenho dos sistemas administrativo e político. Neste sentido, o conceito de responsabilidade, que, no nosso entender, vai além da noção de *accountability*, constitui um dos fundamentos

contratuais da vida em sociedade e da confiança nas instituições políticas e administrativas. O conceito de responsabilidade assegura o princípio tanto da utilização e prestação de contas dos recursos públicos e da autoridade política e administrativa, como o princípio de precaução e segurança das sociedades cada vez mais complexas.

E conclui: “a responsabilidade política e administrativa, e a ética profissional são elementos fundamentais na produção de confiança dos cidadãos. Sem confiança nos procedimentos e nos processos não haverá adesão dos indivíduos aos mesmos” (MOZZICAFREDDO, 2003, p. 10).

Percebe-se, assim, que a democracia monitoria e as inovações da administração pública, no tocante à melhoria dos processos políticos e administrativos, devem fazer coro à transparência e à eficiência, como forma de diminuir os conflitos de agência, bem como ao constante dever de *accountability*, para avaliar não só a efetividade das políticas públicas, mas, sobretudo, para garantir a integridade dos agentes públicos e daqueles que, direta ou indiretamente, relacionam-se com o Poder Público.

Dessa forma, nota-se que o Brasil possui sim condições institucionais para aperfeiçoar as estruturas de governança, sobretudo para fomentar as diretrizes dos Governos Abertos e melhorar os mecanismos de controles internos e de prestação de contas, objetivando buscar mais eficiência, confiança e transparência na gestão pública e ampliar o controle social dos nossos cidadãos.

### 3 A JUDICIALIZAÇÃO DE CONFLITOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: UM ENFOQUE NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

#### 3.1 Breve introito sobre a judicialização no Brasil

O estágio atual da democracia no Brasil, marcada pelas diretrizes do Governo Aberto, busca cada vez mais consolidar os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, controlar as ações do Estado e focar na justiça distributiva, o que coloca o Poder Judiciário em um papel central e realizador da materialidade da Constituição da República (VERBICARO, 2008, p. 389).

Essa atuação do Poder Judiciário, embora cada vez mais acentuada nos regimes democráticos, tem raízes no processo de racionalização das ações sociais do Estado Moderno, onde os órgãos judiciais, segundo Sampaio Júnior (2009, p. 18) adotaram a função de resolver todo e qualquer tipo de demanda:

Na modernidade, a tendência ao monoísmo jurídico, acabou por atribuir ao Estado a responsabilidade por toda a produção e aplicação do direito. Por conseguinte, houve a dissolução dos instrumentos de controle e pacificação antes existentes nas sociedades tradicionais. Desestruturaram-se os antigos alicerces sobre os quais se assentava a estrutura de poder na sociedade. As figuras dotadas de autoridade, capazes de mediar um conflito e com poder moral para dirimi-lo, foram progressivamente perdendo o respaldo que lhe conferia aquela autoridade. A máxima popular “vá se queixar ao bispo”, que Gilberto Freyre definiu como “o prestígio eclesiástico maior que o civil dentro do qual se formou o espírito da gente peninsular”, tornou-se ultrapassado. As *queixas* hoje, são feitas diretamente ao juiz, de acordo com um sistema processual devidamente estruturado. Como consequência, verifica-se a falência da mediação no seio da própria sociedade e a consolidação ao Judiciário como órgão capaz de dirimir controvérsias, até mesmo por ser o único dotado do poder de executar, pela força de suas decisões.

Esse protagonismo do Judiciário, mormente em questões político-sociais, faz fomentar o fenômeno da judicialização no Brasil e no mundo, na medida em que envolve a intervenção maciça do Judiciário em questões políticas e naquelas inerentes a direitos e garantias constitucionais da sociedade. O Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso (2009, p. 12) assim conceitua a judicialização:

Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade. O fenômeno tem causas múltiplas. Algumas delas expressam uma tendência mundial; outras estão diretamente relacionadas ao modelo institucional brasileiro.

É notório que o fenômeno da judicialização pressupõe certo grau de incerteza, ineficiência ou omissão do Estado na prestação positiva de direitos fundamentais ou advém dos conflitos políticos oriundos dos poderes Legislativo ou Executivo.

Verifica-se, assim, que a judicialização decorre da evolução e consolidação das democracias modernas e da necessidade de concretização de direitos e garantias constitucionais, o que traz ao centro do debate o papel desempenhado pelo Executivo e Legislativo na instituição e na execução de políticas públicas essenciais ao bem-estar da sociedade e sobre como os conflitos são e podem ser resolvidos em arenas públicas e políticas.

O excesso de demandas judiciais envolvendo a Administração Pública é atávico no Brasil, principalmente após o advento da Constituição Federal de 1988, marcado pela conquista de direitos e garantias fundamentais ao cidadão. Propostas de como minorar o número de ações judiciais envolvendo o Poder Executivo são estudadas há anos no Brasil, porém os resultados apresentados são pouco expressivos. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, as varas exclusivas de execução fiscal ou fazenda pública apresentam os maiores quantitativos, com 5.558 processos baixados e 33.344 processos em tramitação por vara, totalizando 76% do total de processos de execução (CNJ, 2021a). São também elas as varas de maior taxa de congestionamento (CNJ, 2021b)<sup>3</sup> (86%), dentre as competências analisadas. Ou seja, nota-se, estatisticamente, que o número de ações judiciais relacionados ao poder público é ainda significativo.

No tocante às ações de improbidade administrativa, que teve como marco legal a Lei Federal nº 8.429/92 (BRASIL, 1992) e um dos tópicos deste estudo, tem-se que os números atuais ainda são relevantes, principalmente porque já se passaram quase trinta anos de sua vigência e os órgãos e mecanismos de controle interno e externo da Administração Pública ficaram mais atuantes desde o advento da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000).

Prova dessa assertiva são os dados atuais do Conselho Nacional de Justiça que apontam, somente em 2021, a ocorrência de 959 condenações de agentes públicos por ato de improbidade administrativa na Justiça Federal e 10.162 nas Justiças Estaduais, importando um ressarcimento de danos ao erário no valor de R\$ 794.628.667,67 (CNJ, 2021a).

Sem dúvida, trata-se de registros expressivos, mormente em face à ordem de grandeza dos danos a serem ressarcidos apenas em um ano, e que demonstram que ilícitos de improbidade

---

<sup>3</sup>Segundo o CNJ, a taxa de congestionamento mede o percentual de processos que ficaram parados sem solução, em relação ao total tramitado no período de um ano. Quanto maior o índice, mais difícil será para o tribunal em lidar com seu estoque de processos. Metas Nacionais do Poder Judiciário 2021.

administrativa nos anais dos poderes da República, especialmente no Executivo, é, ainda, uma triste realidade a ser enfrentada e combatida.

### **3.2 Os atos de improbidade administrativa: aspectos principais**

A etimologia da palavra probidade advém do latim *probitas*, significando integridade de caráter, honestidade, honradez, retidão. A expressão probidade administrativa é a moralidade, a integridade que deve ter aquele no exercício público (MICHAELIS, 2022). Do lado oposto, improbidade tem sua conceituação relacionada à imoralidade, desonestidade.

No tocante ao ordenamento jurídico no Brasil, atos contra a probidade na administração pública sempre foram de alguma forma positivados em todas as constituições republicanas, especificamente para prever a responsabilização criminal do chefe de Estado: Constituição de 1891 – art. 54, “6<sup>o</sup>”; 1934 – art. 57, “f”; 1937 – art. 85, “d”; 1946 – art. 89, “V”; 1967 – art. 84, V. Quanto às demais pessoas, a primeira norma que prescreveu medidas punitivas foi o Decreto-Lei nº 3.204, de 8 de maio de 1941, que sujeitava a sequestro os bens daquelas indiciadas por crimes de que resultassem prejuízo à Fazenda Pública. Posteriormente, a Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.452, de 1<sup>o</sup> de maio de 1943), em seu artigo 482, “a”, incluiu o ato de improbidade como forma de rescisão do contrato de trabalho por justa causa (BRASIL, 1943).

No entanto, somente na CF/88, a tutela da probidade pôde alcançar um status de garantia constitucional, abrangendo todos os agentes públicos e terceiros que induzirem ou concorrerem, dolosamente, para a prática do ato ímprobo. No seu artigo 5<sup>o</sup>, inciso LXXII, a lesão à moralidade administrativa foi colocada como fundamento para a propositura da ação popular. O artigo 15, inciso V, pontificou a improbidade administrativa como caso de perda de suspensão dos direitos políticos. O artigo 37, *caput*, incluiu a moralidade como princípio a que se sujeita a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes dos entes federativos, diferenciando-a como princípio autônomo à legalidade e estabelecendo, em seu § 4<sup>o</sup>, que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (BRASIL, 1988).

Nota-se que CF/88 se refere à moralidade, enquanto princípio, e a improbidade administrativa, como lesão à moralidade administrativa. Para Di Pietro (2019, p. 1023), as duas expressões, como conceitos de valor, princípios, significam praticamente a mesma coisa.

Porém, quando se fala em improbidade como ato ilícito, regulamentada pelo ordenamento jurídico, deixa de haver sinonímia entre improbidade e a moralidade, porque aquela tem um sentido muito mais amplo e mais preciso, que abrange não só atos desonestos e imorais, mas também e principalmente atos ilegais.

De qualquer modo, considerando o viés constitucional da defesa da probidade administrativa, podem-se extrair diversas consequências, tais como

[...] i) o princípio da máxima efetividade na tutela da probidade administrativa; ii) a vedação de retrocesso social em relação aos instrumentos de repressão à improbidade administrativa; e iii) a vedação de proteção deficiente da probidade administrativa. (SENNA, 2012, p.7-8)

Assim, tendo como vetor principal um comando constitucional, entrou em vigência, em 1992, a LIA (Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992), norma de direito material e processual que veio tipificar as condutas ímprobas sancionadas na esfera cível *lato sensu* (BRASIL, 1992). Os atos de improbidade administrativa previstos nessa lei, atualizada recentemente pela Lei Federal nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, são divididos em três seções: (i) os que importam em enriquecimento ilícito, (ii) os que causam prejuízo ao erário e (iii) os que atentam contra os princípios da Administração Pública (BRASIL, 2021).

Segundo a nova redação da Lei Federal nº 8.429/92, os atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito são capitulados no artigo 9º (BRASIL, 1992). O artigo 10, por sua vez, tipifica as condutas ímprobas que causam lesão ao erário. Por fim, o artigo 11 veio prescrever os casos de improbidade administrativa por violação aos princípios da Administração Pública.

Verifica-se que o último tópico da LIA, que versa sobre a violação de princípios da Administração Pública, por sua própria natureza, abarca um grau de indeterminação e valores a serem protegidos pelo Estado, como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Trata-se de uma adequação ao Estado Democrático de Direito, porque a subsunção do fato à norma não mais pode ser vista sob um prisma meramente formal, do tudo ou nada, que consubstanciava a concepção clássica de legalidade. Segundo Emerson Garcia (2018), a proteção dos princípios é uma correspondência aos valores que conduzem à concreção da própria noção de Direito. E continua:

[...] daí se falar em legalidade substancial, o que pressupõe um juízo de valoração da essência do ato, com a sua consequente legitimação à luz dos vetores do Estado de Direito. Com a constitucionalização dos princípios, que terminaram por normatizar inúmeros valores de cunho ético-jurídico, a concepção de legalidade cedeu lugar à noção de juridicidade, segundo a qual a atuação do Estado deve estar em harmonia com o Direito, afastando a noção de legalidade estrita – com contornos superpostos à regra –, passando a compreender regras e princípios. A unidade da Constituição indica que todas as normas por ela formalmente encampadas têm igual força e hierarquia,

sendo cogente a sua observância pelos agentes públicos. Como a abstração de qualquer regra redundará na obtenção de um princípio correlato, é natural que seja este último o foco de análise utilizado pela Lei nº 8.429/1992” [...] Diante dessas premissas, pode-se concluir que o ato de improbidade administrativa de alguma forma sempre estará associado à violação da juridicidade, o que, obviamente, não prescinde dos temperamentos oferecidos pelo critério de proporcionalidade, evitando, com isso, a incidência da Lei nº 8.429/1992 em condutas de pouca ou nenhuma lesividade ao bem jurídico tutelado. (GARCIA, 2018, p. 25-26)

Dessa forma, pode-se conceber, em tese, que quando o agente público parar no *minus*, sua conduta será enquadrada no art. 11 da Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992), e, avançando para o *plus*, ou seja, o enriquecimento ilícito ou prejuízo ao patrimônio público, a tipologia se deslocará, respectivamente, para o art. 9º e/ou art. 10 da referida norma infraconstitucional.

É certo que, com as inovações da Lei Federal nº 14.230/2021, houve muitas críticas, principalmente por alguns membros do Ministério Público, verberando que a LIA foi dotada agora para dificultar ao máximo a caracterização e a punição dos atos ímprobos, inibindo o combate à corrupção. Porém, sem adentrar no mérito dos avanços ou retrocessos da nova LIA, o intuito deste trabalho é demonstrar, independentemente da existência de uma ação judicial, que a prática de condutas ilícitas ou irregulares praticadas por agentes públicos é ainda muito frequente nos anais da Administração Pública Municipal, e que é preciso estudar e procurar instrumentos legais para prevenir e coibir administrativamente a consolidação e reiteração de tais práticas no âmbito municipal.

### **3.3 O dolo nos atos de improbidade administrativa**

Antes da vigência da Lei Federal nº 14.230/2021 (BRASIL, 2021b), que revogou, alterou e incluiu diversos pontos na Lei Federal nº 8.429/1992 (LIA), após anos de debates, restou consolidada uma posição pacífica em nossas cortes de Justiça acerca do elemento subjetivo para caracterizar as condutas ímprobos dos agentes públicos.

Na primeira década da vigência da LIA instalou-se uma controvérsia quanto à necessidade de demonstração de dolo ou culpa para dar azo à responsabilização do agente pelas condutas ímprobos, tendo em vista que somente o antigo art. 10, que tipificava atos de improbidade que causam prejuízo ao erário e fazia clara referência ao elemento subjetivo do agente, aludindo a qualquer ação ou omissão dolosa ou culposa. Conseqüentemente, uma vez que os dois outros artigos (9º e 11) não prescreviam qual elemento subjetivo caracterizaria a conduta ímproba, muitos juristas entendiam que neles só incidiriam a figura do dolo, em analogia à norma de natureza penal, que, para criminalizar o agente mediante culpa, exige expressa previsão no texto legal (NEISSER, 2018).

Com o passar dos anos, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) foi construindo um posicionamento uníssono a respeito do elemento caracterizador da conduta do agente público nos casos de improbidade administrativa, excluindo a voluntariedade e concluindo que seria indispensável a demonstração de má-intenção do agente para a sua responsabilização. Em embargos de divergência, o ex-ministro Teori Albino Zavascki, analisou um caso relativo a uma empresa sediada em São Paulo, que fora condenada por improbidade pela 2ª Turma do STJ, por ter firmado com a administração pública contrato para fornecimento de medicamento sem licitação, sob a justificativa de emergência.

Conforme decisão:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº 479.812 - SP (2007/0294026-8)  
RELATOR: MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI. DECISÃO:

1. Trata-se de embargos de divergência (fls. 943-960) contra acórdão da 2ª Turma cuja ementa é a seguinte:

ADMINISTRATIVO - AGRAVO REGIMENTAL - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - ART. 10 DA LEI N. 8.429/92 - SANÇÃO DO ART. 12, II, DA LEI DE IMPROBIDADE - BOA-FÉ DO AGENTE - CRITÉRIOS DE ANÁLISE.

1. O contrato administrativo foi anulado porque deveria ter sido precedido de necessária licitação. Reconheceu-se aí ato de improbidade capitaneado no art. 10, VIII, da Lei de Improbidade Administrativa.

2. A jurisprudência desta Corte está no sentido de que, uma vez reconhecida a improbidade administrativa, é imperativa a aplicação das sanções descritas no art. 12, II, da Lei de Improbidade. A única ressalva que se faz é que não é imperiosa a aplicação de todas as sanções descritas no art. 12 da Lei de Improbidade, podendo o magistrado dosá-las segunda a natureza e extensão da infração.

3. Os atos de improbidade só são punidos a título de dolo, indagando-se da boa ou má fé do agente, nas hipóteses dos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92. (REsp 842.428/ES, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 21.5.2007)

4. De todas as seis penalidades descritas no art. 12, II, da Lei de Improbidade, as únicas aplicadas, e de forma razoável, foram as de ressarcimento do dano de forma solidária e de multa civil, fixada, ainda por cima, em montante menor que o grau máximo, ou seja, em uma vez o valor do dano. Agravo regimental improvido. (fls. 919-920).

Sustenta a embargante que (a) é fato incontestado nos autos, além da inexistência de prejuízo ao erário, que a embargante não agiu com má-fé ou culpa ao fornecer medicamento sem prévia participação em licitação, (b) enquanto o acórdão embargado desconsidera a análise do elemento subjetivo das partes, asseverando que "a questão da boa-fé do agente ímprobo, [...] quando se está diante do art.10 da Lei de Improbidade, não é analisada para a caracterização do ato de improbidade" (fl. 916), o acórdão paradigma (REsp 807.551/MG, da relatoria do Ministro Luiz Fux, DJ de 05.11.2007), em sentido oposto, "entende que a má-fé do agente, a sua conduta antijurídica, seja por ação ou por omissão, quando fere princípios constitucionais da Administração Pública, caracteriza a improbidade administrativa" (fl. 951).

2. Pelo exposto, admito os presentes embargos de divergência, com vista ao embargado para impugnação, nos termos do artigo 267 do Regimento Interno deste STJ. Intime-se. Brasília (DF), 21 de fevereiro de 2008. (BRASIL, 2010, online)

Naquela ocasião, o ministro defendeu que o elemento subjetivo é essencial à configuração da improbidade, pontuando que se exige o dolo para as figuras típicas do art. 9º (ato que resulta em enriquecimento ilícito) e art. 11 (ato que atenta contra os princípios da

Administração) e pelo menos culpa, nas hipóteses do art. 10 da LIA. Esse entendimento foi sendo, posteriormente, adotado pelos Tribunais de Justiça dos Estados (Justiça Comum) e Regionais (Justiça Federal). Mas, com relação ao art. 11 da LIA, o STJ sedimentou a tese de que para as hipóteses nele previstas caberia a demonstração do dolo genérico<sup>4</sup>, de modo que se tornaria necessária, para a responsabilização de um agente público, a demonstração da vontade consciente de violar os princípios da administração pública ou afrontar as outras elementares objetivas do tipo.

Contudo, muito embora ao longo do tempo a tese da voluntariedade foi sendo afastada para a configuração de atos ímprobos, a discussão acerca da comprovação do dolo genérico continuou permeando muitas ações civis pública de improbidade administrativa, principalmente trazendo julgados ora adotando hipóteses semelhantes à responsabilidade objetiva, ora à intelecção da possibilidade de haver o dolo presumido, o que não pode admitir (NEISSER, 2018).

Para Ferreira (2019, p.15),

[...] o caminho trilhado pelo STJ permite chegar à conclusão de que na concepção do dolo não se torna necessária a intenção de causar dano ou prejuízo, bastando que se infrinja de maneira consciente e voluntária um dever jurídico que pesa sobre o agente. A dificuldade dos operadores do direito é interpretar o agir consciente, o elemento intelectual e as circunstâncias nas quais é possível deduzir que o agente tinha consciência de que, ao agir de determinado modo, violaria norma proibitiva — o que, certamente, não se confunde com o conhecimento em tese das normas legais que regulam a Administração Pública.

Com efeito, uma importante alteração da LIA pela Lei Federal nº 14.230/2021 teve o fito de estancar qualquer dúvida sobre o elemento subjetivo do ato ímprobo, determinando que todas as condutas típicas sejam punidas somente se houver dolo do agente, extinguindo a modalidade culposa do seu artigo 10:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Parágrafo único. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de

---

<sup>4</sup> Essa interpretação foi consolidada pelo STJ a partir do REsp nº 875.163/RS, tendo como relator o ministro Mauro Campbell Marques, 1ª Seção, em 23/06/2010.

improbidade administrativa.” (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (BRASIL, 2021b, online).

É claro que, por se tratar de um sistema jurídico renovado e recente, ainda é cedo para saber como nossas Cortes de Justiça irão interpretar essas novas regras da LIA, porém é certo que no tocante ao dolo verificam-se no novo texto normativo impressões do dolo genérico e específico. Nas lições de Guilherme Nucci (2018, p. 190), o dolo genérico, no âmbito penal, é definido como “a vontade de praticar a conduta típica, sem qualquer finalidade especial”. Por sua vez, o dolo específico seria a vontade de praticar a conduta típica, agregada a um fim específico, por exemplo, “nos crimes contra a honra, não bastaria ao agente divulgar fato ofensivo à reputação de alguém para se configurar a difamação, sendo indispensável que agisse com dolo específico, ou seja, a especial intenção de difamar, de conspurcar a reputação da vítima” (NUCCI, 2018, p. 190).

Há quem advogue a tese de que a nova LIA elimina as hipóteses de dolo genérico, passando a aceitar apenas o dolo específico, uma vez que os §§ 2º e 3º do artigo 1º mencionam expressamente a ação ilícita com a intenção de atingir um fim ilícito. Eis alguns exemplos:

Com efeito, não basta mais, segundo correta interpretação da LIA, alegar que um ato é doloso, ou demonstrar que é ilegal. Sob o regime do novo diploma, é necessário se demonstrar a má-fé, uma intenção de lesar, alguma forma de conluio entre agentes”. (GAJARDONI; CRUZ; FAVRETO, 2021, p. 48)

E ainda sobre dolo Guimarães (2022, p. 22) “[...] O dolo do agente para toda e qualquer conduta tipificada na LIA passa a ser específico: consciência + vontade + finalidade de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”.

Não obstante, mesmo em se tratando de dolo específico, haverá ainda debates, sobretudo no âmbito das ações judiciais, acerca da construção de um critério de aferição do elemento subjetivo do ato de improbidade administrativa em cada caso concreto, uma vez que se estará diante de uma dificuldade de compreender e provar o agir humano. Se antes era possível falar em improbidade de um agente público que burlou a regra do concurso público contratando temporariamente um médico para uma Unidade Básica de Saúde, hoje, será preciso imiscuir no contexto, na motivação e na finalidade de tal ato para então julgá-lo ímprobo.

As razões que expliquem ou justifiquem uma determinada conduta supostamente ímproba são necessárias para a compreensão do dolo nos casos de improbidade administrativa. Ferreira (2019, p. 21) alude à compreensão do sentido e contexto para mensuração do dolo. Ao falar do sentido, [...] “pressupõe que a pessoa poderá dar razões para a sua ação”. O contexto

consiste na compreensão se a conduta pode ou não ser racionalmente justificada por se orientar a determinados bens que devem ser perseguidos.

Nesse sentido, para os fins de interpretar um ato ímprobo, não é preciso adentrar na “consciência do agente, que é impossível e desnecessário” (FERREIRA, 2019, p. 22), pois conforme Garcia e Alves (2014, p. 437),

[...] o elemento subjetivo há de ser individualizado de acordo com as circunstâncias periféricas ao caso concreto, como o conhecimento dos fatos e das consequências, o grau de discernimento exigido para a função exercida e a presença de possíveis escusas, como a *longa repetitio* e a existência de pareceres embasados na técnica e na razão.

O cerne do dolo na improbidade administrativa acaba sendo o conhecimento de todos os elementos do tipo, bem como a consciência de que, ao agir de determinado modo, viola-se a norma proibitiva, de acordo com Neisser (2018, p. 262), segundo o qual,

[...] a exigência de que o sujeito conheça as circunstâncias concretas da conduta e saiba que ao prosseguir com sua ação ou permanecer em omissão, comete improbidade, não se confunde com o mero conhecimento das normas legais e constitucionais que regulam, genérica ou especificamente, as atividades da administração pública.

Desse modo, torna-se imperioso explicitar o contexto e ponderar os princípios e valores que estão em jogo em uma decisão tomada por um agente público para se aferir a existência de improbidade administrativa, caso contrário, correr-se-á o risco de presumir o seu dolo no caso concreto, o que é agora totalmente repellido pelas novas disposições da LIA.

### **3.4 A gestão de conflitos da administração municipal e apontamentos de atos de improbidade administrativa em municípios paulistas**

É notório que a Administração Pública gera ao Poder Judiciário anualmente, milhares de processos, compreendendo e envolvendo os mais variados objetos e partes, como direitos e deveres de servidores públicos, discussão de contratos administrativos, cobrança de dívida ativa, conflitos com particulares e com outros entes federativos, atos de improbidade administrativa, responsabilidade civil administrativa etc. Nos últimos anos, principalmente após o advento do novo Código de Processo Civil, “[...] significativa parte da doutrina, jurisprudência e legislação têm incentivado a diminuição da litigiosidade com a utilização de meios consensuais e/ou extrajudiciais de solução de controvérsias envolvendo entes públicos” (CUÉLLAR; MOREIRA, 2018, p. 2).

No tocante às ações de improbidade administrativa, a Lei Federal nº 13.964/2019 alterou o § 1º da Lei Federal nº 8.429/92 (LIA) (BRASIL, 2019a), para possibilitar às partes um acordo

de não persecução cível antes da decisão final. A conciliação, a mediação e a arbitragem já estão avançando no campo dos litígios da Administração Pública, o que sinaliza um novo olhar à desjudicialização. Não obstante o avanço na criação de métodos adequados de solução de conflitos envolvendo a Administração Pública, é fundamental, também, que haja instrumentos internos de gestão para prevenir, tempestivamente, as irregularidades e ilegalidades ocorridas no âmbito dos processos políticos e administrativos do Poder Público, sem necessitar, posteriormente, de uma intervenção do Judiciário para compor um litígio que poderia previamente ser evitado.

Essa forma de prevenção administrativa em grande parte ocorre por meio dos controles internos e externos, porém a atuação deles na prevenção de conflitos ainda se afigura incipiente no Brasil, em face da extensa gama de ações que ainda assolam o Poder Judiciário, principalmente, em lides envolvendo atos de improbidade administrativa provenientes da administração municipal. Por isso, é necessário envidar esforços para elaborar estudos sobre as fontes dessas condutas, para que não haja apenas um mecanismo de repressão e, sim, de prevenção, ressalta Araújo e Moraes (2020, p. 16):

A publicação da Lei de Improbidade Administrativa ocorreu há mais de duas décadas e, ainda assim, condutas ímprobadas ocorrem diariamente e grupos de interesse atuando de uma forma corrupta ainda assolam o Estado brasileiro. Existe mecanismo de repressão, mas não é efetivo como se propõe.

Sabe-se que o primeiro mecanismo de combate a conflitos envolvendo corrupção e improbidade administrativa ocorre por meio da edição de normas.

Segundo Silva (2018, p. 11),

[...] Houve, de fato, um avanço legislativo, após a promulgação da Constituição, com a Lei nº 8.429/92, a Lei nº 9.840/99 (lei da compra de votos) (BRASIL, 1999), a Lei Complementar nº 135/10 (lei da ficha limpa) (BRASIL, 2010), a Lei nº 12.527/11 (lei de acesso à informação), a Lei 12.846/13 (lei anticorrupção) (BRASIL, 2013), a Lei 12.850/13 (BRASIL, 2013b) e a Lei 13.047/14 (BRASIL, 2014), que garantiu autonomia à Polícia Federal.

Entretanto a existência de normas combativas é apenas uma ponta para a solução do problema, já que há, no Brasil, uma espécie de institucionalização da corrupção e da improbidade em todos os quadrantes da Administração Pública e que precisa ser extirpada com mais controle, transparência e integridade. É também focando nas condições de existência dos conflitos que se consegue preveni-los, como bem pontifica Pinto (2011, p. 128-129):

[...] é possível combater a corrupção combatendo a corrupção? Sim e não, respostas contraditórias num primeiro momento. Sim, pelo efeito-demonstração que o combate à corrupção proporciona, pelo debate que faz emergir na sociedade, pelo protagonismo do Ministério Público e da própria sociedade civil. Não, porque a

corrupção é efeito de condições prévias à própria corrupção. Ou seja, a origem da corrupção não está na existência de homens e mulheres corruptos, mas nas condições de existência dadas para que ela se realize.

Não há dúvida de que uma mudança de cultura e ambiência no setor público é fundamental para ao combate à corrupção. Trata-se, pois, de atacar as condições já arraigadas no seio da administração pública nacional. Mas isso só é possível por meio de ações concretas de transparência e controle da gestão pública, criando um ambiente cooperativo com mecanismos efetivos de correção e prevenção para evitar ilegalidades ou irregularidades desde os atos antecedentes à decisão da autoridade pública, ou seja, durante o curso dos processos organizacionais da administração pública, como forma de remediação e mitigação de conflitos, sobretudo de improbidade administrativa e de atos de corrupção.

Os atos de improbidade administrativa, tipificados na Lei Federal nº 8.429/92 (BRASIL, 1992), são praticados por meio de uma ação, omissão ou decisão dolosa do gestor ou de demais agentes públicos, podendo, inclusive, ter a participação de terceiros.

Se, por um lado, é preciso investigar, no plano legal, o dolo do agente em relação ao sentido e ao contexto do suposto ato ímprobo, por outro, no plano administrativo, deve a administração pública, em prol da eficiência, planejar e construir informações suficientes e claras dos procedimentos, fluxos das atividades trabalho e processos administrativos executados por servidores antes, durante e posteriormente ao ato objeto de estudo, como forma de possibilitar a melhoria dos controles. Isso porque, mesmo diante de um ato ilícito unilateral do gestor, como a assinatura de uma portaria nomeando um parente de primeiro grau para um cargo comissionado, em clara afronta ao nepotismo, há procedimentos antecedentes, a exemplo de elaboração do texto, informação sobre vencimentos ou salário e publicação do ato, que podem passar por esferas de controle interno, objetivando prevenir a concretização do ato ilícito ou dar conhecimento ao agente do risco de juridicidade e integridade que atinge o caso concreto.

A título exemplificativo, caso um servidor lotado no departamento de licitações se deparar com um processo de aquisição de um bem, cujo orçamento tenha indícios de sobrepreço ou conluio de empresas, ele deverá realizar o controle prévio do ato por meio de um registro, corrigindo o vício ou pedindo a suspensão dos atos posteriores, mesmo se houver uma ordem superior para se silenciar. Desse modo, se o processo de compra tiver continuidade, haverá um registro de detecção da irregularidade, o que será, no tempo devido, analisado pelo núcleo central ou órgão de controle interno que poderá adotar as medidas cabíveis de responsabilização.

A questão que se põe nesse contexto é saber se há espaço na administração pública municipal para essa instrumentalização de controle interno prévio e concomitante para evitar o ato ímprobo. Para possibilitar uma melhor compreensão sobre o alcance do controle interno nesses casos, realizou-se uma pesquisa de ações de improbidade julgadas pelo TJSP, nos anos de 2020 a 2021.

O resultado dessa primeira parte da pesquisa revelou que de 302 ações julgadas em 2ª Instância: (i) 153 se referiam a municípios de pequeno porte, ou seja, com menos de 50.000 habitantes; (ii) 156 foram enquadradas no artigo 11 da LIA, (iii) 132 se relacionavam a descumprimento da Lei de Licitações e (iv) 62 tratavam de irregularidades na gestão de pessoas.

Desses 153 municípios de pequeno porte, foram selecionados os 30 (SÃO PAULO, 2021b), divididos entre as 9 regiões administrativas do estado de São Paulo, dando preferências às comarcas com maior população, o que resultou na configuração do Quadro 1.

**Quadro 1-Julgamentos de ações de improbidade administrativa, junto às Câmaras de Direito Público do TJSP (2020-2021).**

Número do Processo	Município	Região Administrativa	Ato Ímprobo	Base Legal LIA
1000695-50.2019.8.26.0040	Américo Brasiliense	Central	Contratação sem concurso público	Art. 11
1020618-71.2016.8.26.0071	Avaiá	Bauru	Dispensa indevida de licitação	Art. 10, VIII e 11
100623-29.2016.8.26.0097	Buritama	Araçatuba	Desvio de verbas públicas por simulação de licenças	Art. 9, XI e XII
0002817-03.2012.8.26.0233	Ibaté	Central	Revogação ilegal de loteamento e perseguição pessoal	Art. 11
1005293-91.2017.8.26.0242	Igarapava	Franca	Dispensa indevida de Licitação	Art. 10, III e 11, I
0001136-58.2009.8.26.0247	Ilhabela	São José dos Campos	Recebimento fraudulento de salários	Art. 11
1000698-71.2018.8.26.0288	Ituverava	Franca	Exercício de atividade privada durante horário de trabalho público	Art. 11
1005571-24.2017.8.26.0297	Jales	São José do Rio Preto	Não cumprimento de jornada de trabalho	Art. 9
0001624-75.2010.8.26.0312	Juquiá	Itapeva	Contratação sem concurso público	Art. 11
1002074-13.2016.8.26.0337	Mairinque	Sorocaba	Direcionamento de licitação	Art. 10, VIII e 11
1001641-85.2018.8.26.0483	Marabá Paulista	Presidente Prudente	Contratação irregular de bandas	Art. 11
1000425-98.2019.8.26.0201	Lupércio	Marília	Dispensa de licitação sem justificativa	Art. 11
1001318-87.2016.8.26.0374	Morro Agudo	Franca	Dispensa indevida de licitação	Art. 11, I
1002992-73.2017.8.26.0404	Orlândia	Franca	Não aplicação constitucional dos recursos da Educação e FUNDEB	Art. 11, I
1003303-55.2017.8.26.0407	Oswaldo Cruz	Presidente Prudente	Irregularidade em pregão	Art. 10, <i>caput</i>
0001450-71.2012.8.26.0417	Paraguaçu Paulista	Marília	Direcionamento de licitação	Art. 11
1001291-82.2016.8.26.0058	Paulistânia	Bauru	Contratação sem concurso público – Processo Seletivo	Art. 11, I
1003874-50.2019.8.26.0441	Peruibe	Santos	Conflito de interesses de servidor em atividade privada	Art. 11
0002111-82.2014.8.26.0222	Pradópolis	Ribeirão Preto	Direcionamento de licitação	Art. 9, 10 e 11
1000064-15.2017.8.26.0481	Presidente Epitácio	Presidente Prudente	Destinação indevida de imóvel locado	Art. 10, VIII e X
1001108-89.2019.8.26.0484	Promissão	Bauru	Dispensa indevida de licitação	Art. 11
1001281-72.2018.8.26.0218	Rubiácea	Araçatuba	Compra direta indevida	Art. 10, VIII e IX e 11
1000229-29.2016.8.26.0180	Santo Antônio do Jardim	Campinas	Violação ao princípio licitatório	Art. 11
1000068-77.2016.8.26.0581	São Manuel	Sorocaba	Contratação direta sem singularidade	Art. 11
1001102-50.2017.8.26.0582	São Miguel Arcanjo	Sorocaba	Produção de documento falso por servidor	Art. 11
0000137-45.2015.8.26.0102	Silvânia	São José dos Campos	Inexigibilidade de licitação sem as devidas formalidades	Art. 11
1000226-26.2016.8.26.0584	São Pedro	Campinas	Utilização de notas fiscais falsas para desvio de recursos da Educação	Art. 9 e 10
1000323-95.2017.8.26.0291	Taiúva	Barretos	Pagamento de horas extras a comissionados	Art. 10, IX e XI
1000870-02.2018.8.26.0615	Tanabi	São José do Rio Preto	Acumulação ilegal de cargo	Art. 11
0001148-22.2002.8.26.0634	Tremembé	São José dos Campos	Vícios na fase interna de licitação	Art. 10, VIII

**Fonte:** elaborado pelo autor, 2021.

Em seguida, os respectivos acórdãos dessas 30 ações foram analisados, para verificar o ato ímprobo e a tipificação da conduta do agente, objetivando a realização de um estudo das

supostas medidas de controle prévio ou concomitante que poderiam ter sido adotadas, com vistas a obter um resultado administrativo diferente do relatado em cada processo, evitando, assim, a judicialização do conflito de improbidade administrativa.

As ações de controle interno têm, via de regra, um caráter orientativo e opinativo, almejando levar ao conhecimento do gestor ou do responsável pelo ato a informação de sugestão de melhoria ou apontamento de alguma irregularidade ou ilegalidade, auxiliando-o com subsídios técnicos para a tomada de alguma decisão em prol do interesse e da preservação do patrimônio público.

A *Cartilha de Orientações sobre Controle Interno* do Tribunal de Contas de Minas Gerais, a respeito da função do controle interno, explica:

O Controle Interno integra a estrutura organizacional da Administração, tendo por função acompanhar a execução dos atos e apontar, em caráter sugestivo, preventivo ou corretivamente, as ações a serem desempenhadas. Além disso, note-se o caráter opinativo do Controle Interno, haja vista que o gestor pode ou não atender à proposta que lhe seja indicada, sendo dele a responsabilidade e risco dos atos praticados. (BRASIL, 2012, p. 10)

Nota-se que um apontamento do controle interno pode ocorrer a qualquer tempo durante a execução dos atos, sempre no interesse de evitar algum desvio dos objetivos a serem alcançados ou alguma ilegalidade.

Volvendo aos acórdãos objetos de estudo, constata-se uma série de atos ímprobos praticados no curso de fluxos de trabalhos e expedientes administrativos, comuns em municípios de pequeno e médio porte, que poderiam estar sob a lente de algum ato de controle. O Quadro 2 expõe, com base no tipo objetivo citado em cada acórdão, uma possível hipótese de ação de controle prévio ou concomitante ao ato ímprobo e se havia condições para a ocorrência de um controle prévio ou concomitante.

**Quadro 2 - Possíveis ações de controle para prevenir o ato de improbidade administrativa nas ações coletadas junto às Câmaras de Direito Público do TJSP (2020-2021).**

<b>Número do Processo</b>	<b>Ato ímprobo</b>	<b>Possibilidade de controle prévio ou concomitante</b>	<b>Ação de controle</b>
1001291-82.2016.8.26.0058	Contratação sem concurso público – Processo Seletivo	( X ) SIM ( ) NÃO	Solicitar estudo da demanda de servidores, a fim de demonstrar a necessidade de contratação temporária ou permanente e propor alternativas de contratação terceirizada, mas com planejamento imediato de concurso público para as situações que assim exigir.
1000695-50.2019.8.26.0040	Contratação sem concurso público	( X ) SIM ( ) NÃO	Solicitar estudo da demanda de servidores permanentes, sugerir uma equalização da necessidade de serviço com o quadro atual e propor alternativas de contratação terceirizada, mas com planejamento imediato de concurso público para as situações que assim exigir.
1020618-71.2016.8.26.0071	Dispensa indevida de licitação	( X ) SIM ( ) NÃO	Elaborar instrução normativa ou checklist dos procedimentos antecedentes e necessários à contratação por dispensa, nas hipóteses do art. 24 da Lei 8.666/93, a fim dar juridicidade ao processo administrativo e evitar a ilegalidade do ato.
100623-29.2016.8.26.0097	Desvio de verbas públicas por simulação de licenças	( X ) SIM ( ) NÃO	Monitorar a concessão de vantagens e licenças, verificando a motivação e o preenchimento dos requisitos legais. Sugerir alterações legislativas quando não houver critérios objetivos nos dois casos.
0000137-45.2015.8.26.0102	Inexigibilidade de licitação sem as devidas formalidades	( X ) SIM ( ) NÃO	Acompanhar previamente todos os processos de contratação por inexigibilidade, a fim de verificar a existência documental dos pressupostos dos arts. 25 e 26 da Lei 8.666/93, solicitando ações corretivas e complementares antes da assinatura do contrato.
1000229-29.2016.8.26.0180	Violação ao princípio licitatório	( X ) SIM ( ) NÃO	Orientar para que os atos preparatórios das licitações ocorram de forma padronizada e justificada, sobretudo realizando duplo controle nos orçamentos prévios e no edital, a fim de evitar sobrepreço e direcionamento.
1000425-98.2019.8.26.0201	Dispensa de licitação sem justificativa	( X ) SIM ( ) NÃO	Elaborar instrução normativa ou checklist dos procedimentos antecedentes e necessários à contratação por dispensa, nas hipóteses do art. 24 da Lei 8.666/93, a fim dar juridicidade ao processo administrativo e evitar a ilegalidade do ato.
0002111-82.2014.8.26.0222	Direcionamento de licitação	( X ) SIM ( ) NÃO	Orientar para que os atos preparatórios das licitações ocorram de forma padronizada e justificada, sobretudo realizando duplo controle nos orçamentos prévios e no edital, a fim de evitar sobrepreço e direcionamento.
0002817-03.2012.8.26.0233	Revogação ilegal de loteamento e perseguição pessoal	( X ) SIM ( ) NÃO	Para evitar conflitos de interesse e decisões que violam a impessoalidade e a moralidade administrativa, solicitar que portarias e decretos, principalmente revogatórios de atos anteriores, sejam informados ao controlador interno, para a análise da motivação do ato.
1005293-91.2017.8.26.0242	Dispensa indevida de Licitação	( X ) SIM ( ) NÃO	Elaborar instrução normativa ou checklist dos procedimentos antecedentes e necessários à contratação por dispensa, nas hipóteses do art. 24 da Lei 8.666/93, a fim dar juridicidade ao processo administrativo e evitar a ilegalidade do ato.
0001136-58.2009.8.26.0247	Recebimento fraudulento de salários	( X ) SIM ( ) NÃO	Acompanhar os registros de horas extras, o pagamento de vantagens e as evoluções remuneratórias de servidores, solicitando informações do RH sempre que houver uma variação a maior nos vencimentos de algum servidor.
1000698-71.2018.8.26.0288	Exercício de atividade privada	( X ) SIM ( ) NÃO	Verificar o quadro de frequência de servidores, realizando diligências extraordinárias nos setores para

	durante horário de trabalho público		compulsar as respectivas presenças nas unidades administrativas. Responsabilizar a chefia quando houver inexatidão com os dados de frequência.
1005571-24.2017.8.26.0297	Não cumprimento de jornada de trabalho	( X ) SIM ( ) NÃO	Verificar o quadro de frequência de servidores, realizando diligências extraordinárias nos setores para compulsar as respectivas presenças nas unidades administrativas. Responsabilizar a chefia quando houver inexatidão com os dados de frequência.
0001624-75.2010.8.26.0312	Contratação sem concurso público	( X ) SIM ( ) NÃO	Solicitar estudo da demanda de servidores permanentes, sugerir uma equalização da necessidade de serviço com o quadro atual e propor alternativas de contratação terceirizada, mas com planejamento imediato de concurso público para as situações que assim exigir.
1002074-13.2016.8.26.0337	Direcionamento de licitação	( X ) SIM ( ) NÃO	Orientar para que os atos preparatórios das licitações ocorram de forma padronizada e justificada, sobretudo realizando duplo controle nos orçamentos prévios e no edital, a fim de evitar sobrepreço e direcionamento.
1001318-87.2016.8.26.0374	Dispensa indevida de licitação	( X ) SIM ( ) NÃO	Elaborar instrução normativa ou checklist dos procedimentos antecedentes e necessários à contratação por dispensa, nas hipóteses do art. 24 da Lei 8.666/93, a fim de dar juridicidade ao processo administrativo e evitar a ilegalidade do ato.
1002992-73.2017.8.26.0404	Não aplicação constitucional dos recursos da Educação e FUNDEB	( X ) SIM ( ) NÃO	Acompanhar a execução orçamentária da educação, principalmente entre os meses de setembro a dezembro, orientando o gestor a realizar um planejamento de despesas quando houver risco de não cumprimento das aplicações constitucionais da área.
1003303-55.2017.8.26.0407	Irregularidade em pregão	( X ) SIM ( ) NÃO	Orientar para que os atos preparatórios das licitações ocorram de forma padronizada e justificada, sobretudo realizando duplo controle nos orçamentos prévios e no edital, a fim de evitar sobrepreço e direcionamento. Acompanhar as sessões do pregão, sempre que possível, principalmente nos objetos de maior vulto.
0001450-71.2012.8.26.0417	Direcionamento de licitação	( X ) SIM ( ) NÃO	Orientar para que os atos preparatórios das licitações ocorram de forma padronizada e justificada, sobretudo realizando duplo controle nos orçamentos prévios e no edital, a fim de evitar sobrepreço e direcionamento.
1003874-50.2019.8.26.0441	Conflito de interesses de servidor em atividade privada	( X ) SIM ( ) NÃO	Sugerir a edição de Código de Ética para servidores efetivos e comissionados e agentes políticos, pontuando as ações esperadas e as serem evitadas, com regras de responsabilização.
1000064-15.2017.8.26.0481	Destinação indevida de imóvel locado	( X ) SIM ( ) NÃO	Monitorar os casos de locação de imóveis, verificando o preenchimento dos requisitos de dispensa de licitação e o bom uso e conservação do bem, conforme as finalidades elencadas inicialmente.
1001641-85.2018.8.26.0483	Contratação irregular de bandas	( X ) SIM ( ) NÃO	Verificar, antes da celebração do contrato, a existência dos requisitos dos artigos 25, III, e 26, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/93.
1001108-89.2019.8.26.0484	Dispensa indevida de licitação	( X ) SIM ( ) NÃO	Elaborar instrução normativa ou checklist dos procedimentos antecedentes e necessários à contratação por dispensa, nas hipóteses do art. 24 da Lei 8.666/93, a fim de dar juridicidade ao processo administrativo e evitar a ilegalidade do ato.
1001281-72.2018.8.26.0218	Compra direta indevida	( X ) SIM ( ) NÃO	Analisar, sob o aspecto qualitativo e quantitativo, as compras diretas dos dois últimos quadrimestres, sugerindo o registro de preços para as aquisições constantes. Realizar controle sobre os orçamentos e sobre as entregas.
1000068-77.2016.8.26.0581	Contratação direta sem singularidade	( X ) SIM ( ) NÃO	Acompanhar previamente todos os processos de contratação por inexigibilidade, a fim de verificar a existência documental dos pressupostos dos arts. 25 e

			26 da Lei 8.666/93, solicitando ações corretivas e complementares antes da assinatura do contrato.
1001102-50.2017.8.26.0582	Produção de documento falso por servidor	( ) SIM ( X ) NÃO	Sugerir a edição de Código de Ética e programa de integridade para servidores efetivos e comissionados e agentes políticos, pontuando as ações esperadas e as serem evitadas, com regras de responsabilização.
1000226-26.2016.8.26.0584	Utilização de notas fiscais falsas para desvio de recursos da Educação	( X ) SIM ( ) NÃO	Exercer controle orgânico dos departamentos de contabilidade e tesouraria, aplicando um sistema de dupla validação documental e de registros de dados, conferindo a regularidade da liquidação.
1000323-95.2017.8.26.0291	Pagamento de horas extras a comissionados	( X ) SIM ( ) NÃO	Acompanhar os registros de horas extras, o pagamento de vantagens e as evoluções remuneratórias de servidores, solicitando informações do RH sempre que houver uma variação a maior nos vencimentos de algum servidor.
1000870-02.2018.8.26.0615	Acumulação ilegal de cargo	( X ) SIM ( ) NÃO	Solicitar ao RH a comunicação de todos os casos de acumulação de cargos, a fim de verificar a existência de documentos justificadores da legalidade.
0001148-22.2002.8.26.0634	Vícios na fase interna de licitação	( X ) SIM ( ) NÃO	Orientar para que os atos preparatórios das licitações ocorram de forma padronizada e justificada, sobretudo realizando duplo controle nos orçamentos prévios e no edital, a fim de evitar sobrepreço e direcionamento.

**Fonte:** elaborado pelo autor, 2022.

Infere-se do Quadro 2 que, dos trinta casos analisados, somente em um, relacionado à falsificação de documentos por servidor, haveria algum obstáculo para o controle prévio ou concomitante, já que o conhecimento do ato ilícito naquela determinada situação (documento falso) provavelmente ocorreria posteriormente, durante a execução de algum procedimento futuro. Todavia, nas demais hipóteses, comprovou-se que havia espaço e oportunidades para alguma ação de controle interno, a exemplo das sugestões aventadas, que serviriam para oferecer elementos, senão para a correção do ato, pelo menos para levar ao conhecimento do gestor a eventual irregularidade, subsidiando-o de informações técnicas para a tomada da decisão.

E o registro da atuação dos controles internos nos cursos dos processos de trabalho, apontando um risco ou irregularidade, servirá como prova do contexto em eventual cometimento do ato de improbidade administrativa do gestor, de modo que a ação de controle servirá ou para a correção do problema, ou para a responsabilização do agente, contribuindo com a atividade jurisdicional do Estado.

Assim sendo, não há dúvida de que há espaço para atuação dos controles internos, objetivando evitar a concretização de atos de improbidade administrativa na administração pública municipal, principalmente quando houver a instituição de um sistema de controle interno com organicidade, cooperação e integração de todas as unidades administrativas do ente municipal, como se verá no capítulo seguinte.

## 4 OS FUNDAMENTOS E ELEMENTOS DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NO ÂMBITO MUNICIPAL

### 4.1 Análise epistemológica do SCIM

A transparência pública e as ações do controle interno municipal, enquanto instrumentos para a busca da eficiência pública, têm condições de mitigar os conflitos de agência entre o principal (sociedade) e o agente (gestor público), segundo a Teoria da Agência, na medida em que atualmente abundam informações sobre a má prestação de serviços públicos, atos de corrupção e pouca oportunidade de controle social dos cidadãos, distanciando a autoridade pública do cidadão comum (CARVALHO; SILVA, 2017).

Não há dúvida de que quanto maior o controle e a transparência da gestão pública, menores são as oportunidades para desvios éticos, atos de corrupção e o cometimento de atos de improbidade administrativa, conforme explicam Mendes, Bessa e Silva (2015, p. 8):

[...] O objetivo central da gestão da ética é promover a confiança da sociedade na conduta dos funcionários públicos e dar a eles segurança e clareza sobre o que pode ou não ser feito. Assim, a gestão da ética inclui regulação, educação, acompanhamento e aplicação de sanções, no entanto, ainda é preciso estender as ações a baixa e média burocracia, para que se amplie a promoção da ética na administração pública.

O SCIM da forma atualmente concebida pelos entes federativos do Brasil, veio normatizado na CF/88, cujo artigo 74 assim prescreveu:

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. (BRASIL, 1988, online)

Decorre da Constituição Federal, portanto, que o sistema de controle interno dos Poderes da República deve ser instituído por meio de uma estrutura orgânica, constituída por unidades integradas que atuem sob orientação técnica de um órgão central. Esse sistema de controle interno tem estrutura própria em cada Poder dos entes federativos, a fim de controlar as atividades dos respectivos órgãos e entidades.

Nota-se que, invariavelmente, alguns entes federativos utilizam as expressões “sistema de controle interno” e “estrutura de controle interno” para conceituar e caracterizar o mesmo

instituto, porém, embora semelhantes, a diferença desses dois signos ultrapassa o sentido etimológico e necessita de uma ponderação de caráter mais epistemológico.

Para Dermeval Saviani (2014), sistema refere-se à união de vários elementos intencionalmente reunidos para formar um conjunto coerente e operante. Essa acepção será cotejada à de estrutura, que é por ele definida como o conjunto de alguns elementos, o que acarreta que, muitas vezes, ambos os termos sejam tratados como sinônimos. Prossegue o autor mencionando que o sistema deriva de um problema concreto consciente, na busca de caminhos para a superação deste, e, assim, dá importância à existência de uma coerência interna e externa da ação sistematizadora por meio da articulação do plano concreto e as construções teóricas, com fundamento em objetivos coletivos. Desses conceitos, o autor finaliza apresentando uma distinção entre “estrutura” e “sistema”, descrevendo aquele como a própria textura da realidade; e este como uma ordem que o homem impõe à realidade.

No campo da teoria geral de sistemas, Ludwig Von Bertalanffy (1995, p. 55) sintetiza que “sistema pode ser definido com o um conjunto de elementos em inter-relação entre si e com o meio ambiente”, classificando-o como aberto quando tem um ambiente, que são outros sistemas com os quais ele se relaciona, efetua trocas e, portanto, comunica-se.

Desses conceitos, verifica-se que toda organização, seja ela pública ou privada, é um sistema, porque é composta por métodos e interação de pessoas e funções em torno de um objetivo comum. Por essa razão, quando a Constituição Federal faz alusão ao controle interno como um sistema, significa dizer que o que se busca é uma integridade orgânica de funções, métodos, pessoas, valores, bens corpóreos e incorpóreos em prol de uma finalidade específica e comum.

O TCESP, por sua vez, assim diferencia “controle interno” com “sistema ou unidade central de controle interno”:

Controlar significa fiscalizar as atividades das pessoas, físicas e jurídicas, evitando que a objetivada entidade não se desvie das normas preestabelecidas ou das boas práticas recomendadas.

É o adjetivo “interno” quer dizer que, na Administração Pública, o controle será exercido por servidores da própria entidade auditada, conforme as normas, regulamentos e procedimentos por ela própria determinada, em consonância, óbvio, com os preceitos gerais da Constituição e das leis que regem o setor público.

Entretanto, controle interno não é a mesma coisa que sistema de controle interno ou unidade central de controle interno.

Na verdade, **o controle interno** (procedimentos), em essência, é realizado por todo servidor público, em especial pelos que ocupam postos de chefia.

A unidade central de controle interno, por seu turno, é a unidade administrativa responsável por centralizar informações e checar, de forma articulada e integrada, a eficiência de todos aqueles controles setoriais, sob estruturação apresentada em lei local

Já o **sistema de controle interno** pode ser definido como um processo efetuado pela administração e por todo o corpo funcional, integrado ao processo de gestão em todas as áreas, estruturado para enfrentar riscos e 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:

- I. eficiência, eficácia e efetividade operacional, mediante execução ordenada, ética e econômica das operações;
- II. integridade e confiabilidade da informação produzida e sua disponibilidade para a tomada de decisões e para o cumprimento de obrigações de *accountability*;
- III. conformidade com leis e regulamentos aplicáveis, incluindo normas, políticas, programas, planos e procedimentos de governo e da própria instituição;
- IV. adequada salvaguarda e proteção de bens, ativos e recursos públicos contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.”. (SÃO PAULO, 2019, p. 9-10, grifos do autor).

Entender a distinção entre controle interno e sistema de controle interno é imprescindível para poder construir um ambiente saudável e comunicativo de controles e segregar as funções e responsabilidades de cada servidor envolvido na execução de programas, projetos e atividades públicas.

No controle interno, o servidor executor da tarefa realiza um controle para aferir a eficiência e a legalidade dos resultados, bem como o atingimento dos objetivos estabelecidos, ou seja, opera-se conforme os riscos previamente mapeados. Na hipótese de ocorrer algum desvio ou irregularidade, o próprio servidor tem o dever de desencadear atos para responder ao problema, o que pressupõe a existência de um efetivo processo organizacional ou de normas internas regulamentando o fluxo do trabalho a ser desenvolvido.

O Sistema ou Núcleo Central de Controle Interno tem, além de outras funções, o dever-poder de acompanhar a execução orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e operacional, bem como fiscalizar o cumprimento de regras, metas e procedimentos normatizados na Lei de Responsabilidade Fiscal e em outras normas públicas, sob o viés da eficiência e da legalidade, além de monitorar as ações dos controles internos das unidades administrativas.

Nota-se que esse sistema de controle é orgânico e integrado, pois engloba ações, métodos, normas e servidores de toda a estrutura administrativa, exigindo um papel cooperativo de todos, inclusive da alta administração pública, em prol da legalidade e da eficiência da gestão pública.

Por isso, quando se verbera a existência de uma profusão de conflitos públicos judicializados no País, tendo origem em irregularidades ou ilegalidades cometidas na concretização de atos administrativos, causa espécie a ineficiência dos controles internos em não detectarem ou não darem respostas efetivas para a correção do evento interno viciado, evidenciando, logicamente, que o sistema, como fundamentalmente previsto, em verdade pouco ou nada funciona.

## 4.2 Paradigmas do Controle Interno Municipal

Antes de se ater diretamente ao tema do controle interno, é preciso repisar que a produção jurídica de atos complementares atinentes à função administrativa não se resume apenas à prática de atos concretos de interesses coletivos, mas abrange, também, os de governo, isto é, a função política, compreendida como as atividades de ordem superior dirigidas a determinar os fins da ação do Estado. Di Pietro (2019, p. 56) explica que a função administrativa compreende “o serviço público, a intervenção, o fomento e a polícia administrativa; e a função política, as atividades co-legislativas e de direção”. Qualquer que seja a função administrativa recai sobre ela uma atividade de controle.

Quanto ao modelo da Administração Pública, desde a Idade Média, pode-se traçar a existência de três tipos de administração adotada pelo Estado: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Na patrimonialista, o interesse da Administração coincide com o do governante, o qual faz uso do poder em seu favor. Apresenta como características o nepotismo e a forte corrupção. A administração burocrática surgiu concomitantemente ao Estado Liberal, e foi um marco contra os abusos da administração patrimonialista. Idealizado por Max Weber, o modelo burocrático é baseado na impessoalidade, profissionalismo e racionalidade e busca o resultado, a partir da obediência absoluta à lei e ao formalismo (MARTINS, 1997).

Após a administração burocrática ter demonstrado resultados negativos, como a lentidão dos processos e pouca eficiência, o Estado passou a adotar o modelo gerencial (atualmente utilizado), para não centrar somente nos resultados, mas também no cidadão. Esse modelo adveio do processo de globalização da economia, do mercado e do surgimento das novas tecnologias e buscou referências na administração privada, tendo como características a eficiência, a qualidade na prestação dos serviços públicos e na redução de custos (MARTINS, 1997).

Nesse atual modelo gerencial, conceitos como governança pública, transparência e controle integram a administração pública de todos os entes federativos, uma vez que a eficiência da gestão deve ser medida em prol dos melhores serviços e dos resultados postos em favor do cidadão, o que demanda processos organizacionais bem formulados e ações de controle para mitigar riscos e ilegalidades no curso das atividades administrativas.

A utilização pela administração pública do termo “controle” advém de uma das funções da administração empresarial. Maximiliano bem sintetiza essas funções no Quadro 3.

**Quadro 3 - Funções da administração empresarial.**

PROCESSO OU FUNÇÃO	DESCRIÇÃO
Planejamento	Processo de definir objetivos, atividades e recursos.
Organização	Processo de definir o trabalho a ser realizado e as responsabilidades pela realização; é também o processo de distribuir os recursos disponíveis segundo algum critério.
Direção	Processo de realizar atividades e utilizar recursos para atingir os objetivos. O processo de execução envolve outros processos, especialmente o processo de direção, para acionar os recursos que realizam as atividades e objetivos.
Controle	Processo de assegurar a realização dos objetivos e identificar a necessidade de modificá-los.

**Fonte:** Maximiano (2000, p. 32-38).

No âmbito do direito administrativo, distingue-se a atividade de controle interno do externo pela pessoa que a exerce. Se for um controle emanado de órgão integrante da própria estrutura, é interno; se não, é externo. Chiavenato (2003, p. 181), por sua vez, conceitua o controle empresarial como:

[...] a função administrativa que visa a assegurar se o que foi planejado, organizado e dirigido realmente cumpriu os objetivos pretendidos. O controle é constituído por quatro fases: estabelecimento de critérios ou padrões, observação do desempenho, comparação do desempenho com o padrão estabelecido e ação corretiva para eliminar os desvios ou variações. Quanto à sua abrangência, o controle pode ocorrer em três níveis: estratégico, tático e operacional.

Nos Estados Unidos, em 1985, foi criada uma comissão, denominada *Treadway Commission*, para estudar as causas da ocorrência de fraudes em relatórios financeiro-contábeis e para fazer recomendações para a redução de sua incidência. Concluiu-se que as organizações deveriam passar a adotar um ambiente de controle, códigos de conduta e comitês de auditoria competentes e compromissados. Criou-se, assim, o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO, Comitê das Organizações Patrocinadoras), que, em 1992, publicou critérios práticos, amplamente aceitos, para o estabelecimento de controles internos e para avaliação de sua efetividade, denominado *Internal Control – Integrated Framework*, atualmente conhecido como COSO I. O modelo sugerido foi adotado internacionalmente, e as organizações passaram a incorporar o seguinte conceito de controle interno:

Controle interno é um processo realizado pela diretoria, por todos os níveis de gerência e por outras pessoas da entidade, projetado para fornecer segurança razoável quanto à consecução de objetivos nas seguintes categorias: a) eficácia e eficiência das operações; b) confiabilidade de relatórios financeiros; c) cumprimento de leis e regulamentações aplicáveis. (COSO, 2004, p. 5)

Vê-se, pelo conceito acima, que o controle interno tem uma nítida função de controle de riscos. Ao adotar o modelo internacional, o Tribunal de Contas de União definiu “risco” como a expressão da probabilidade de ocorrência e do impacto de eventos futuros e incertos que têm potencial para influenciar o alcance dos objetivos de uma organização, e como a suscetibilidade de ocorrência de eventos que afetem negativamente a realização dos objetivos das unidades jurisdicionadas (BRASIL, 2018a, p. 17).

No campo legal, o controle interno municipal veio positivado, inicialmente, nos artigos 76 a 80 da Lei nº 4.320/1964<sup>5</sup>, nos artigos 31 e 74 da CF/88, e no tocante aos municípios paulistas, no artigo 150 da Constituição Bandeirante, que reproduziu com alguns acréscimos de princípios os ditames da Carta Magna<sup>6</sup>. A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, também acentua o papel do controle interno em seus artigos 54 e 59, relacionando-os, respectivamente, ao controle do relatório de gestão fiscal e ao cumprimento das leis orçamentárias e ao equilíbrio da gestão<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup>Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75.

Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.

Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.”

<sup>6</sup>Art. 150. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e de todas as entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, finalidade, motivação, moralidade, publicidade e interesse público, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno de cada Poder, na forma da respectiva lei orgânica, em conformidade com o disposto no artigo 31 da Constituição Federal.

<sup>7</sup>Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

[.....]

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

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 art. 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.

Ainda que o controle interno de um município seja organizado como estrutura e não como sistema, no ponto de vista prático as atribuições do controlador geral interno e dos setores operacionais envolvidos deverão atender às normas externas e internas vigentes sobre a matéria. Com base na legislação vigente, o TCESP pontuou as principais funções do controle interno, seguindo as disposições do artigo 74 da CF/88 e 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, destacando-se:

- a) Avaliar o cumprimento das metas propostas nos três instrumentos que compõem o processo orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (art. 74, I, da CF e art. 75, III, da Lei 4.320, de 1964). Exemplo: se a LDO propôs a construção de duas escolas e uma creche, deve o Controle Interno observar o atingimento dessa intenção.
- b) Comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (art. 74, II, da CF e art. 75, I, da Lei 4.320, de 1964). A modo do art. 77 da Lei 4.320, essa verificação será previa (antes de o ato financeiro produzir efeitos), concomitante (ao longo da execução do ato financeiro) e subsequente (após a realização do ato financeiro em certo período de tempo). Exemplos: havia suficiência de dotação na abertura do procedimento licitatório? O pagamento da despesa aconteceu após o efetivo recebimento do material ou serviço? O empenho do gasto onerou a adequada verba de orçamento? O adiantamento foi feito a servidor e, não, a agente político? A Câmara Municipal está adimplindo os limites constitucionais da despesa total, remuneração dos Vereadores e folha de pagamento?
- c) Comprovar a eficácia e a eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (art. 74, II, da CF). Exemplo: a construção do posto de saúde está de acordo com o cronograma físico-financeiro? Tal projeto era a solução mais econômica para enfrentar o problema de saúde naquela região do município?
- d) Comprovar a adequada aplicação dos recursos entregues a entidades do terceiro setor (art. 74, II, da CF). Exemplos: as instituições subvencionadas vêm empregando os dinheiros tal qual dito nos planos de trabalho? A prestação de contas e composta por confiável documentação fiscal? O atendimento terceirizado está cumprindo as metas físicas e qualitativas? O salário dos dirigentes não está acima da realidade de mercado?
- e) Assinar o Relatório de Gestão Fiscal em conjunto com o Prefeito ou o Presidente da Câmara Municipal e, também, com o responsável pela administração financeira (art. 54, parágrafo único, da LRF).
- f) Atentar se as metas de superávit orçamentário, primário e nominal devem ser cumpridas (art. 59, I, da LRF). Exemplo: ante uma considerável dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), a marcha orçamentária sinaliza um superávit orçamentário para o exercício em curso? Fez o Tribunal de Contas recomendação para que tal acontecesse?
- g) Observar se as operações de créditos sujeitam-se aos limites e condições das Resoluções 40 e 43/2001, do Senado (art. 59, II, da LRF).
- h) Verificar se os empréstimos e financiamentos vêm sendo pagos tal qual previsto nos respectivos contratos (art. 59, II, da LRF).
- i) Analisar se as despesas dos oito últimos meses do mandato têm cobertura financeira, o que evita, relativamente a esse período, transferência de descobertos Restos a Pagar para o próximo gestor político (art. 59, II, da LRF).
- j) Verificar se está sendo providenciada a recondução da despesa de pessoal e da dívida consolidada a seus limites fiscais (art. 59, III e IV, da LRF).
- k) Comprovar se os recursos da alienação de ativos estão sendo despendidos em gastos de capital e, não, em despesas correntes; isso, a menos que lei municipal permita destinação para o regime próprio de aposentadorias e pensões dos servidores (art. 59, VI, cc art. 44, ambos da LRF).
- l) Constatar se está sendo satisfeito o limite para gastos totais das Câmaras Municipais (art. 59, VI, da LRF). A vista do porte populacional do município, as Edilidades

podem gastar entre 3,5% a 7,0% da receita tributária ampliada do ano anterior (art. 29-A da Constituição).

m) Verificar a fidelidade funcional dos responsáveis por bens e valores públicos (art. 75, II da Lei 4.320, de 1964). Exemplo: a comprovação do adiantamento foi regularmente feita pelo servidor responsável? Não foram desviados dinheiros da Tesouraria ou bens de consumo do Almoxarifado? (SÃO PAULO, 2019, p. 25-26)

Além dessas atribuições, o controle interno será importante também para evitar erros comuns das administrações municipais, muitas vezes acarretados, não por má-fé, mas por despreparo ou por ausência de um controle imediato das ações corriqueiras. À guisa de exemplos, podem ser elencados alguns fatos administrativos internos que devem ter uma atenção especial do controlador durante todo o exercício. A seguir alguns pontos principais de controle, muitos dos quais têm relação direta aos atos ímprobos mencionados no Quadro 1 e 2:

- Falta de alteração no PPA de projetos de duração de mais de um ano, além de não indicar nos projetos das metas físicas e dos custos;
- Ausência na LDO de elementos obrigatórios na Lei de Responsabilidade Fiscal, como critérios de limitação de empenho: Na LOA, se há detalhamento até o elemento de despesa, como também se houve superdimensionamento da arrecadação;
- Se ocorreram muitos créditos adicionais, e se as justificativas foram plausíveis ou se houve erro de planejamento;
- As audiências públicas das leis orçamentárias de fato ocorreram efetivamente;
- Dívida ativa abaixo do percentual de recebimentos e tributos prescritos;
- Renúncia irregular de receita e cadastro imobiliário defasado;
- Receitas de Educação e da Saúde empregadas em despesas vedadas por lei;
- Pagamentos de despesas impróprias sem fundamento legal (exemplo: multas de servidores);
- Contratações sem processo seletivo e cargos comissionados que não são de direção, chefia e assessoramento;
- Editais de licitações com cláusulas excessivas, direcionadas e obsoletas;
- Erros no planejamento e na medição de obras;
- Contabilização menor de despesa, por meio de cancelamento de empenhos liquidados e não contabilização de empenhos incidentes no exercício; e
- Não pagamento de precatórios e desrespeito à ordem cronológica, entre outros.

Além dessas atribuições importantes, o núcleo central do sistema de controle interno, como já dito, deve apoiar e monitorar as unidades administrativas em suas funções de controles internos de seus fluxos de trabalho e gestão de riscos, exercendo um papel orientativo e

preventivo em toda a hierarquia dos órgãos até o prefeito municipal. Segundo a *Cartilha de Orientações sobre Controle Interno* do Tribunal de Contas de Minas Gerais, as demais funções do núcleo central ou do próprio Controlador Geral Interno são:

(i) coordenar as atividades do Sistema de Controle Interno; (ii) apoiar o Controle Externo; (iii) assessorar a Administração; (iv) comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à economicidade, eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial das unidades que compõem a estrutura do órgão; (v) realizar auditorias internas; (vi) avaliar o cumprimento e a execução das metas previstas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual; (vii) avaliar as providências adotadas pelo gestor diante de danos causados ao erário, especificando, quando for o caso, as sindicâncias, inquéritos, processos administrativos ou tomadas de contas especiais, instaurados no período e os respectivos resultados, indicando números, causas, datas de instauração e de comunicação ao Tribunal de Contas; (viii) acompanhar os limites constitucionais e legais; (ix) avaliar a observância, pelas unidades componentes do Sistema, dos procedimentos, normas e regras estabelecidas pela legislação pertinente; (x) elaborar parecer conclusivo sobre as contas anuais; (xi) revisar e emitir parecer acerca de processos de Tomadas de Contas Especiais; (xii) representar ao Tribunal de Contas sobre irregularidades e ilegalidades e (xiii) zelar pela qualidade e pela independência do Sistema de Controle Interno. (BRASIL, 2012, p. 13)

Por fim, atualmente, principalmente em municípios de pequeno porte, o controlador geral interno tem adotado, também, a função de ouvidor, ou com este colabora, objetivando ter uma relação mais próxima com a sociedade e com as denúncias, sugestões, críticas e reclamações dos usuários dos serviços públicos. Isso tudo para dar mais eficiência ao seu papel pedagógico e de prevenção de irregularidades internas, além de conflitos, uma vez que, acompanhando demandas e reclamações, tempestivamente, o controlador geral interno terá mais subsídios para avaliar a eficiência dos programas, projetos e atividades administrativas em curso, e oferecer ao gestor as considerações imparciais do andamento de toda a administração municipal.

#### **4.3 A (in)eficiência do Sistema de Controle Interno**

A instituição de um sistema de controle interno no âmbito municipal geralmente ocorre por meio de uma lei local, visto que se estaria, em tese, criando um órgão com unidade orçamentária, um cargo ou uma função pública de controlador interno, atribuições, procedimentos e responsabilidades. Porém há casos em que alguns entes apenas editam decretos regulamentando a obrigação legal de organizar tais sistemas. Em qualquer modelo, o mais importante, para o ponto de vista da finalidade, eficiência e efetividade, é que haja organicidade no sistema de controle interno, principalmente, para fomentar uma cultura de controle em todos

os níveis hierárquicos da administração, promover a transparência da gestão pública e programar medidas eficazes de prevenção e solução.

Um dos principais fatores que causa a ineficiência dos sistemas de controle interno é a carência de uma cultura e de um ambiente de transparência e de gestão de riscos nas unidades administrativas do ente municipal. Sem haver uma estrutura capacitada, treinada e integrada para agir em situações desconformes, com independência e autonomia, não haverá controle interno eficaz, pois, as decisões dos processos passam a se limitar à vontade do gestor, que tende tomá-las apenas unilateralmente ou calcada na vontade de praticar o ato ilícito ou no desconhecimento de que este é viciado.

A respeito do estado atual do controle interno na Administração Pública nacional, Thiago Marrara (2019, p. 18) pontuou:

Como se sabe, a crise brasileira não deixa de ser uma crise dos controles da Administração Pública. O cenário de impunidade, insegurança, de corrupção, de choque entre poderes, de escassez de recursos públicos para investimento em políticas essenciais resulta, em grande medida, de falhas graves no funcionamento dos inúmeros mecanismos jurídicos que a Constituição disponibiliza para se viabilizar o controle de ações e omissões do Estado e seus agentes. As falhas são de funcionamento, de operação, de condução dos instrumentos de controle. Não se trata de um problema quantitativo, ou seja, não há que se falar da ausência de normas e de meios de controle, mas sim das dificuldades operacionais. Controles existem e são muitos! Não há necessidade de inventar novos. É preciso que confira a eles efetividade, que se os coloque em prática, sem o que seus instrumentos e órgãos se transformarão em fonte inútil de custos para o Estado.

Considerando que, enquanto um sistema aberto, o controle interno municipal deve congrega um ambiente com troca de informações e com vistas a uma finalidade comum, é imperativo lógico que a integração e a cooperação entre todos os seus componentes são condições intrínsecas para sua eficiência.

Esse ambiente de controle pode ocorrer por meio de normas bem elaboradas, que é seu ponto de partida, porém é preciso dar estrutura e funcionalidade ao controlador geral e aos órgãos setoriais, envidando mecanismos garantidores da autonomia das ações e de procedimentos que abarquem todas as hipóteses suscetíveis a tratamento de riscos que atingem os atos administrativos. Nesse sentido, existem macrofunções que também poderão ser adotadas pelo controlador interno, a fim de dar integridade e mais eficiência às suas ações e que são necessárias ao bom funcionamento do sistema de controle, como a auditoria, a ouvidoria e a corregedoria (BRASIL, 2019).

Em pesquisa realizada em normas regulamentadoras dos sistemas de controle interno das trinta prefeituras destacadas no Quadro 1 e no mapa do Índice de Efetividade de Gestão do TCESP (ano 2020) (SÃO PAULO, 2021a), buscou-se conhecer a qualidade e as macrofunções

do sistema implantado, para o fim de atestar as características reais dos controles municipais. Os parâmetros formatados na pesquisa foram: (i) se há criação de cargo ou função específica com dedicação exclusiva (uma maior jornada de trabalho permite maximizar o trabalho do controlador e as ações de controle); (ii) participação/colaboração com a ouvidoria municipal (o controlador como ouvidor permite um contato direto com o cidadão e o conhecimento tempestivo dos problemas locais); (iii) a existência de uma política de gestão de riscos (uma política de gestão de riscos abarca as deficiências ou irregularidades nos processos organizacionais de forma imediata aos eventos, possibilitando um melhor controle dos atos de cada departamento ou setor), (iv) função de auditoria (agregar funções de auditora fornece ao controlador geral um agir rápido contra irregularidades administrativas, melhorando os processos de trabalho internos), (v) programa de integridade ou *compliance* (um programa de integridade ou *compliance* coloca servidores, gestores e terceiros numa busca incessante por processos conformes e atitudes éticas) e (vi) publicação de relatórios no sítio eletrônico do ente (transmitir informações de ações de controle pela internet faz aumentar a transparência da administração municipal).

O Quadro 4 descreve o ente municipal, os números das normas de controle interno estudadas e o sítio eletrônico pesquisado.

**Quadro 4 -** Relação das normas regulamentadoras do controle interno dos 30 municípios selecionados.

<b>Município</b>	<b>Norma(s) (tipo)</b>	<b>Endereço Eletrônico Oficial</b>
Américo Brasiliense	Lei n. 2023/2015	<a href="http://www.americobrasiliense.sp.gov.br">www.americobrasiliense.sp.gov.br</a>
Avai	Lei n. 1.549/2003 e Lei n. 1823/2010	<a href="http://www.avai.sp.gov.br">www.avai.sp.gov.br</a>
Buritama	Lei Complementar n. 136/2015	<a href="http://www.buritama.sp.gov.br">www.buritama.sp.gov.br</a>
Ibaté	Lei n. 2.934/2016	<a href="http://www.ibate.sp.gov.br">www.ibate.sp.gov.br</a>
Igarapava	Lei n. 699/2016 e Lei n. 738/2016	<a href="http://www.igarapava.sp.gov.br">www.igarapava.sp.gov.br</a>
Ilhabela	Lei n. 3960/2014	<a href="http://www.ilhabela.sp.gov.br">www.ilhabela.sp.gov.br</a>
Ituverava	Lei n. 4.280/2014	<a href="http://www.ituverava.sp.gov.br">www.ituverava.sp.gov.br</a>
Jales	Lei n. 335/2021	<a href="http://www.jales.sp.gov.br">www.jales.sp.gov.br</a>
Juquiá	Lei n. 122/2005	<a href="http://www.juquia.sp.gov.br">www.juquia.sp.gov.br</a>
Lupércio	Não foi encontrado	<a href="http://www.lupercio.sp.gov.br">www.lupercio.sp.gov.br</a>
Mairinque	Decreto n. 6.131/2016	<a href="http://www.mairinque.sp.gov.br">www.mairinque.sp.gov.br</a>
Morro Agudo	Lei Complementar n. 31/2021	<a href="http://www.morroagudo.sp.gov.br">www.morroagudo.sp.gov.br</a>
Marabá Paulista	Lei n. 1.379/2017	<a href="http://www.marabapaulista.sp.gov.br">www.marabapaulista.sp.gov.br</a>
Orlândia	Lei Complementar n. 013/2013	<a href="http://www.orlandia.sp.gov.br">www.orlandia.sp.gov.br</a>
Oswaldo Cruz	Lei n. 3.095/2014	<a href="http://www.osvaldocruz.sp.gov.br">www.osvaldocruz.sp.gov.br</a>
Paraguacu Paulista	Lei n. 163/2013	<a href="http://www.eparaguacu.sp.gov.br">www.eparaguacu.sp.gov.br</a>
Paulistânia	Lei n. 282/2014	<a href="http://www.paulistania.sp.gov.br">www.paulistania.sp.gov.br</a>
Peruíbe	Lei n. 2.834/2006	<a href="http://www.peruibe.sp.gov.br">www.peruibe.sp.gov.br</a>
Pitangueiras	Lei n. 3.554/2018	<a href="http://www.pitangueiras.sp.gov.br">www.pitangueiras.sp.gov.br</a>
Pradópolis	Lei n. 1.493/2016	<a href="http://www.pradopolis.sp.gov.br">www.pradopolis.sp.gov.br</a>

Presidente Epitácio	Lei n. 113/2013 e Lei n. 120/2014	<a href="http://www.presidenteepitacio.sp.gov.br">www.presidenteepitacio.sp.gov.br</a>
Promissão	Lei Complementar n. 040/2017	<a href="http://www.promissao.sp.gov.br">www.promissao.sp.gov.br</a>
Rubiácea	Lei n. 1.632/2015	<a href="http://www.ruciacea.sp.gov.br">www.ruciacea.sp.gov.br</a>
Santo Antonio do Jardim	Lei n.2.066/2014	<a href="http://www.sajardim.sp.gov.br">www.sajardim.sp.gov.br</a>
São Manuel	Lei n. 3.778/2014	<a href="http://www.saomanuel.sp.gov.br">www.saomanuel.sp.gov.br</a>
São Miguel Arcanjo	Não foi encontrado	<a href="http://www.saomiguelarcanjo.sp.gov.br">www.saomiguelarcanjo.sp.gov.br</a>
São Pedro	Lei n. 174/2019	<a href="http://www.saopedro.sp.gov.br">www.saopedro.sp.gov.br</a>
Silveiras	Lei n. 839/2013	<a href="http://www.silveiras.sp.gov.br">www.silveiras.sp.gov.br</a>
Taiúva	Lei n. 2.094/2013	<a href="http://www.taiuva.sp.gov.br">www.taiuva.sp.gov.br</a>
Tanabi	Decreto Municipal nº 4.003/2019	<a href="http://www.tanabi.sp.gov.br">www.tanabi.sp.gov.br</a>
Tremembé	Decreto Municipal nº 6.083/2021	<a href="http://www.tremembe.sp.gov.br">www.tremembe.sp.gov.br</a>

**Fonte:** Elaborado pelo autor, 2022.

A intenção dessa pesquisa foi tão somente ilustrar se os sistemas de controle interno dessas prefeituras foram concebidos com mecanismos efetivos para prevenir e mitigar conflitos públicos com potencial de judicialização. Se a resposta for positiva, então é provável que haja deficiência na execução do sistema de controle, porém, se for negativa, confirma-se a tese de que o próprio sistema concebido não apresenta condições suficientes para coibir atos ilícitos, sobretudo os de improbidade administrativa.

O resultado da análise das normas e do sítio eletrônico das prefeituras mencionadas demonstrou o seguinte cenário: 43,33% dos controladores internos dedicam-se exclusivamente à respectiva função; 16,66% atuam também como ouvidor; o mesmo percentual de 16,66% dos sistemas possui gestão de riscos nas atividades de controle; 66,66% atuam em auditorias; 10% possuem iniciativas de integridade e *compliance*, e somente 6,66% publicam algum tipo de informação ou relatório pela internet.

Infere-se dessa sumária análise que a grande maioria dos sistemas de controle interno dos 30 municípios pesquisados não apresenta condições mínimas de gerir ações de controle para prevenir irregularidades internas, quiçá, as de improbidade administrativa. Prova maior dessa conclusão é que menos da metade dos controladores internos dedicam-se exclusivamente ao gerenciamento das funções do sistema, ou seja, não têm eles qualquer condição de acompanhar o desenvolvimento de atos estratégicos para a administração municipal, como licitações e recursos humanos. Assumir as funções de ouvidoria também está distante da realidade, muito embora em relação às de auditoria a maioria dos sistemas já a adota.

Outro sinal de que os sistemas de controle interno não são orgânicos, isto é, não são formatados por um conjunto de setores que se comunicam, cooperam entre si e agem tempestivamente nos eventos irregulares, é a baixa adesão à gestão de riscos, que implica um envolvimento de todos os setores e servidores. Conseqüentemente, diante desse panorama, o

índice de coexistência entre programas de integridade e *compliance* e sistema de controle interno tinha que ser mesmo reduzidíssimo, como também o foi o quesito relativo à transparência das ações de controle.

Portanto o cenário posto de ineficiência do sistema de controle interno, mesmo em pequena proporção, demonstra uma realidade provavelmente nacional, visto que os municípios com menos de cinquenta mil habitantes representam 87,7% do total dos municípios do Brasil, segundo dados do IBGE para 2021 (IBGE, 2021). Assim, não há dúvidas de que há, ainda, muito que se avançar em relação à governança municipal e à evolução dos sistemas de controle interno no âmbito dos municípios de pequeno porte, fato este já constatado pelo próprio TCESP, que tem se empenhado para alterar essa realidade com o seu papel pedagógico.

É preciso, então, alterar profundamente esse cenário administrativo, para que todos, desde os servidores da mais baixa hierarquia até o gestor principal, tenham consciência de que são partes importantes da estrutura de controle interno municipal e devem buscar agir tempestivamente para corrigir desvios com potencial efetivo para produzir conflitos dos mais variados matizes.

Conhecer, assim, as deficiências dos atuais do SCIM é de fundamental importância para aperfeiçoá-los, principalmente por causa desta nova agenda de governança pública tão aclamada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), centrada na capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, prestação de contas e responsabilidade e transparência.

## 5 A NOVA VISÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NA PREVENÇÃO DE CONFLITOS PÚBLICOS

A parte final deste trabalho de pesquisa dedica-se a destrinchar como os sistemas de controles internos municipais podem ser aperfeiçoados e integrados com novas estruturas de governança e algumas macrofunções para, eficazmente, poder contribuir com a prevenção de conflitos envolvendo a Administração Pública, mormente aqueles decorrentes de atos de improbidade administrativa.

As premissas principais para se construir um pensamento sistêmico de controles internos em prol da gestão pública municipal e da prevenção de conflitos públicos partem, primeiramente, dos pressupostos de Governo Aberto, como a transparência, a participação cívica, a integridade, o uso de tecnologias e o dever de prestar contas, os quais podem receber significativa contribuição por parte do SCIM para consolidarem na administração pública nacional.

Por sua índole constitucional, o ambiente de controle interno municipal é um sistema aberto, que, apesar de não possuir competência decisória e de aplicação de sanções, pode e deve conter prerrogativas para auxiliar o gestor no cumprimento de seu plano de governo, preservar o patrimônio público, defender o interesse coletivo, avaliar políticas públicas, fomentar a integridade administrativa e garantir a melhor participação cidadã e o controle social.

Em municípios de pequeno porte, o desafio de integrar a sociedade em geral em questões públicas de interesse comum — não só no sentido de buscar direitos dos cidadãos, mas, sobretudo, para compreender como funciona a gestão e para conhecer as frequentes limitações orçamentárias em face da crescente demanda por direitos fundamentais — é premente e extremamente necessário, para a cooperação mútua e para obrigar os gestores a melhor planejar as políticas públicas, trazendo integridade para todas as esferas da administração municipal.

Nesse sentido, não há dúvida de que o sistema de controle interno, no seu papel fiscalizador e garantidor do cumprimento dos princípios administrativos, tem condições, principalmente em municípios de pequeno porte, de assumir macrofunções relacionadas à governança pública, como apoio à ouvidoria, coordenar a gestão de riscos e responder pelo programa de integridade e *compliance*, uma vez que tais institutos guardam relação direta com a função pedagógica e fiscalizadora do controle interno.

As deficiências operacionais dos SCIMs devem ser detectadas para que se possam adaptá-los às realidades locais e aperfeiçoá-los, como corolário da nova agenda de governança pública proposta pelo TCU, centrada numa efetiva política de gestão de riscos, conforme

modelos amplamente utilizados, a exemplo dos *frameworks* da *Enterprise Risk Management Framework* COSO-ERM (COSO II) (COSO, 2016) e ISO 31000 (ABNT, 2009).

A criação de um ambiente ético na administração pública municipal também deve começar a integrar a agenda político-governamental dos gestores públicos, porque há um anseio generalizado por mudanças urgentes de postura e de comportamento dos agentes públicos na execução de suas funções e nos infindáveis relacionamentos com a sociedade civil, a iniciativa privada, o Terceiro Setor e a imprensa. Aos controles internos já existentes devem aperfeiçoar a gestão de riscos e agregar estruturas de *compliance* e integridade, para melhorar os processos organizacionais e coibir desvios éticos dos gestores e servidores públicos e daqueles que, de alguma forma, relacionam-se com o setor público, criando um ambiente de crescente conformidade e legalidade.

Segundo Antônio Fonseca (2018, p. 18),

[...] *compliance* está para regras, assim como integridade está para valores, porém, cada um dos sistemas necessita de regras e valores, independentemente da terminologia utilizada. Integridade é um convite à perfeição, mas alcançá-la é uma utopia. Por isso, é crucial que todos os agentes públicos ou privados tenham a consciência disso e percebam que todos são suscetíveis à corrupção e, portanto, estão sujeitos a modelar seus procedimentos e comportamentos e sujeitem-se às sanções.

Portanto o sistema de controle interno, como já positivado pela Constituição da República, terá muito mais condições de prevenir conflitos relacionados a atos de improbidade administrativa, quando formatado conjuntamente com novas macrofunções, entre elas as ouvidorias, estruturas de gestão de riscos das unidades administrativas, e integridade pública, e sempre com a devida comunicação e cooperação de todos os servidores municipais.

## **5.1 A ouvidoria e as arenas públicas**

Como já exposto, nessa nova ordem democrática, a presença de organizações de responsabilização social (*social accountability*) permitiu um novo estágio de desenvolvimento político, e o debate público se ampliou e ganhou alguma profundidade. Na última década, são recorrentes as discussões teóricas acerca das concepções sobre democracia competitiva e democracia participativa e deliberativa.

A concepção de democracia participativa difere um pouco da deliberativa; aliás, tem nesta o seu fundamento teórico. Jürgen Habermas e Joshua Cohen, na Europa, e John Rawls, nos Estados Unidos da América, são expoentes da teoria da democracia deliberativa. Habermas (2003), ao escrever sobre ação comunicativa adotou uma abordagem procedimental baseada em um critério social e deliberativo, em que todos os cidadãos deviam ter oportunidade de

expressar seus argumentos e participação política efetiva, em um exercício de prática intersubjetiva de entendimento. Essa nova visão se contrapõe ao viés liberal do Estado e da democracia, enquanto processo de primazia de interesses. Defendendo o processo democrático focado na argumentação racional, reflexo do procedimento de política deliberativa, Habermas (1997, p. 45 e 48) pontifica que,

[...] o desabrochar da política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal.

Habermas faz uso de um fenômeno social que denomina esfera pública, cuja reprodução se dá por meio do agir comunicativo, o qual é orientado pelo entendimento entre diversas opiniões sobre temas específicos. Para ele,

[...] a sociedade é um reservatório de interações simples, mas com capacidade de desenvolver sistemas de ação e saber especializado, os quais, por sua vez, ligam-se a reproduções do mundo da vida (religião, escola, família) ou a diferentes aspectos do saber comunicado (ciência, moral, arte). Entretanto, a esfera pública não se especializa em nenhuma dessas direções, já que questões politicamente relevantes, ela deixa a cargo do sistema político a elaboração da especialização. [...] Na esfera pública, os argumentos não são tratados como pesquisas de opinião, visto que o assentimento a temas e contribuições só se forma como resultado de uma controvérsia mais ou menos ampla, na qual propostas, informações e argumentos podem ser elaborados de forma mais ou menos racional. (Habermas, 2003, p. 47 e 55)

Quanto à possibilidade real de ocorrer uma influência fática de grupos de interesse, Habermas propõe um procedimento comunicativo de mídia, no sentido de obrigar tais grupos a fazer campanhas a favor de seus interesses. Ele acredita que o poder social desses grupos estará posto às críticas tão logo se torne público, uma vez que se é verdade que as opiniões públicas podem ser manipuladas, elas não podem ser compradas publicamente, nem obtidas à força.

Todavia, com o surgimento da internet, o Estado, sobretudo a Administração Pública, está vivenciando um novo conceito de esfera pública, na medida em que a ideia habersaniana de um espaço que engloba o mundo inteiro é “uma fantasia conveniente” (DAHLGREN, 2005, p. 148). Porém Peter Dahlgren (2005) não abandona as teses de Habermas, mas defende a existência de uma esfera pública composta por espaços diferentes, especialmente os provindos da internet, a quem denomina esfera pública virtual, onde se circula todo tipo de informação política e muitos debates acontecem.

Lincoln Dahlberg (2005) também não abandona as ideias de Habermas, mas salienta que a esfera pública se refere a uma gama complexa de diversos públicos, que se sobrepõem e

se constituem por meio de discursos críticos de indivíduos, grupos, associações cívicas, movimentos, organizações sociais e das mídias, os quais, para a busca de um raciocínio público consensual devem agir mediante cinco condições:

- (i) Haver tematização e pontuar críticas fundamentadas; (ii) ter reflexividade, a fim de possibilitar uma autocrítica de seus valores, suposições e interesses à luz das razões e reivindicações dos outros, implicando, com isso, a possibilidade de modificar os seus pontos de vista; (iii) imparcialidade e escuta respeitosa, no sentido de se colocar no papel do outro, considerando as situações sob outras perspectivas; (iv) sinceridade, em que os participantes devem ser honestos e atentos ao engano ou ao autoengano e (v) ausência de coerção e igualdade formal e discursiva. (DAHLBERG, 2005, p. 5 e 8).

O caráter procedimental da teoria de Habermas e os pressupostos da esfera pública de Dahlberg presumem, assim, uma igualdade substantiva de poder e nos recursos dos atores, bem como a busca de um consenso racionalmente motivado. Porém, mesmo considerando que essas teses cuidam de conceitos idealizados, não se pode olvidar que essa idealização é necessária e extremamente útil para a reflexão em torno do aperfeiçoamento da democracia e da formulação de instrumentos de participação social durante o ciclo do processo político e na gestão de conflitos, para que se possa acessar a realidade por meio da prática.

Na perspectiva do Poder Público, em face das arenas públicas, é preciso observar não só as garantias que lhe cabem para assegurar a igualdade de condições dos diversos atores, mas também a concretização do planejamento, da organização e do controle dos assuntos tratados. Seguindo a perspectiva pragmatista desenvolvida pelos sociólogos da Escola de Chicago, no início século XX, Daniel Cefaï (2017) pontua que a arena pública se organiza também em torno de terrenos de indagação e laboratórios de experimentação e se manifesta em torno de uma situação problemática, tendo como referência as teses defendidas por John Dewey no livro *The Public and Its Problems*.

Cefaï (2017) sintetiza que a ideia base é que, confrontadas com uma situação problemática, as pessoas se inquietam, se interrogam, investigam, experimentam e discutem. Tentam definir o problema, determinar suas causas, detectar seus fatores e estabelecer as responsabilidades. Associam-se e organizam-se, encontram líderes para fazer suas vozes serem ouvidas e para convencer e mobilizar em grande escala. Tomam a palavra, testemunham, avaliam, argumentam, criticam, deliberam, interpelam a opinião e os poderes públicos.

[...] Quando estes não intervêm, buscam solução em sua própria escala, imaginam roteiros, projetam alternativas, tentam descobrir como regular ou suprimir o que definiram como situação problemática. Essa dinâmica coletiva faz emergir ao mesmo tempo um problema e seu público. [...] Uma situação se torna problemática quando as reações habituais de um organismo às solicitações de seu ambiente já não

proporcionam a satisfação de seus interesses e desejos. Quando as respostas, rotinizadas e padronizadas, que uma coletividade dá ao ambiente que a cerca, se mostram mal ajustadas, inadequadas ou insuficientes, um distúrbio nasce da indeterminação da situação que os membros de uma coletividade deverão circunscrever, conter, compreender, controlar. (CEFAÍ, 2017, p. 188-189)

O distúrbio, assim explica,

[...] é precedente à situação problemática, e a mediação de uma experiência coletiva permite que ele seja problematizado e publicizado e para que as pessoas saibam com que estão lidando e como fazer isso. A conversão do distúrbio em problema (*issue*) gera um campo de experiência coletiva com modos de ver, dizer e fazer de sentido comum, articulados por uma rede de números, categorias, tipos, relatos e argumentos disponíveis que permitem apreender um estado de coisas como um problema identificável e reconhecível. (CEFAÍ, 2017, p. 192)

Sem a mediação de uma experiência coletiva, o distúrbio não ganha consistência nem tem acesso ao foco da atenção pública, ou seja, a definição da situação problemática não parte apenas da necessidade de um indivíduo ou da coletividade, mas de sua institucionalização.

[...] o campo da experiência compreende uma trama de suportes e de conexões materiais — *corpus* de saberes, bancos de dados, estatísticas para quantificar, leis para acionar e técnicas para usar: o distúrbio é configurado num espaço de equivalências mediante, por exemplo, séries de medições meteorológicas, classificações segundo nosologias médicas ou categorizações regulamentares ou legais. E essas configurações têm como operadores as mediações organizacionais, já existentes ou que venham a surgir — associações, partidos ou sindicatos que representam uma causa, meios de comunicação pelos quais comunicar denúncias e reivindicações, repartições da administração a que dirigir reclamações, tribunais, um parlamento ou um governo a interpelar. (CEFAÍ, 2017, p. 193)

Tem-se, portanto, que o conflito público só começa verdadeiramente a existir quando se torna um processo de experiência coletiva, a qual, ao formular críticas, denúncias e reivindicações, supera uma etapa, buscando a aprovação de responsáveis institucionais e de públicos mais amplos. Essa fase em que o distúrbio se torna problema ao combinar esse conjunto de elementos instituídos e instituintes chama-se indagação.

A indagação faz do distúrbio um problema e, do problema, um problema público, no sentido de que este não é assumido por uma instância privada como um mercado, nem tratado de modo técnico sem o conhecimento de todos, nem abafado por manobras de bastidores. Sobre publicizar, Cefai (2017, p. 199) ressalta,

[...] é comprometer os poderes públicos. Especialistas de certas agências públicas apropriam-se do problema, prosseguem a indagação, encomendam experimentações, organizam debates e imaginam modos de resolução por instituições ou dispositivos pilotados pelo Estado; políticos tornam-se porta-vozes, fazem o problema existir no seio de seus partidos, transformam-no em tema de campanha eleitoral, inscrevem-no na ordem do dia do executivo e do legislativo.

Essas fases de indagação, problematização e publicização são inerentes a um processo constitutivo de uma arena pública para a solução de conflitos. Porém ela só de fato ocorre quando os mais variados atores buscam soluções conjuntas em prol do comum ou da realização de um bem comum.

A arena pública é diferente de um mercado (lógica do lucro por meio da troca), de um campo (lógica de dominação entre grupos sociais) ou de uma ágora (lógica da argumentação e da deliberação). Ela reúne essas diferentes lógicas na realização de uma ecologia dos problemas públicos. Os modelos do mercado, do campo e da ágora são subespécies do modelo da arena social: captam apenas uma dimensão de um processo complexo, interativo e generativo. Uma arena pública só se torna uma arena social quando seus atores visam bens públicos, referem-se ao interesse público, definem seus problemas como públicos e sentem, agem e falam em consequência disso. (CEFAÏ, 2017, p. 200)

Ainda sobre uma arena pública, Cefai (2017, p. 208) explica,

[...] é um conjunto organizado de acomodatamentos e competições, de negociações e arranjos, de protestos e consentimentos, de promessas e engajamentos, de contratos e convenções, de concessões e compromissos, de tensões e acordos mais ou menos simbolizados e ritualizados, formalizados e codificados, em que está em jogo um *public interest*. Existem arenas sociais de todo tipo, mas só quando esses mundos de mundos sociais, que configuram territórios, conhecimentos, tecnologias, organizações e instituições, são ordenados visando realizar um bem público ou evitar um mau público é que se fala de arenas públicas.

A arena pública, assim, identifica-se com a deliberação em fóruns de discussões, por meios dos quais os conflitos devem ser identificados, sopesados, discutidos, defendidos, o que implica operações de avaliação, deliberação e julgamento. Em virtude da natureza deliberativa, seguindo as lições de Habermas, seus representantes exigem explicações e justificativas sobre os pontos de vistas analisados, tomam posições e respondem às críticas. E sobre a busca do comum, Dewey (2010, p. 14) afirma que “seres humanos têm uma capacidade de transcender seus interesses egoístas para realizar figuras do interesse público. Fazem tudo isso em seus ambientes de vida, não só pela comunicação discursiva, mas pelas indagações e experimentações”.

As arenas públicas, em face de seu poder de identificação de problemas públicos, avaliação e deliberação do comum se tornam o local propício para a prevenção e solução de conflitos envolvendo a gestão pública, principalmente, com as mídias digitais, onde superabundam informações e troca de mensagens com as mais variadas interpretações dos problemas cotidianos.

“Na esfera pública, quando a dinâmica da problematização e da publicização avança os limites das pessoas primeiramente interessadas e envolvidas e atinge um número maior de

cidadãos, ela assume o caráter de processo político” (DEWEY, 2010, p. 5), balizado por conflitos abertos em torno de problemas públicos, os quais podem ser orientados e solucionados por questões de direito e justiça.

O conflito consegue se organizar e se estabilizar em processos de “discussão racional”, de “mobilização da comunidade” e de “formação da opinião”, e às vezes de elaboração de leis e até na transformação das instituições.

Nesse cenário, a Administração Pública tem um papel fundamental na indagação, problematização, publicização e discussão racional dos conflitos públicos, porquanto ela é a responsável por desencadear atos de planejamento, organização e execução de políticas públicas, tendo como corolário lógico o atendimento dos anseios da sociedade de cada época. A questão posta é saber se a Administração Pública possui mecanismos ou estruturas viabilizadoras do agir comunicativo dos cidadãos, cujos problemas são postos em fóruns efetivos de arena pública, mormente aqueles dispostos por meio da internet. A ouvidoria municipal pode assumir esse papel.

O direito ao acesso à informação e a uma eficiente prestação de serviços públicos é só uma das faces da relação entre o Poder Público e o cidadão, porque as competências materiais e legislativas organizadas, constitucionalmente, entre os entes federativos geram invariáveis situações de problematização e a publicização de problemas públicos, o que têm culminado, desde a Constituição Federal de 1988, debates e soluções normativas e administrativas por parte dos poderes constituídos, principalmente quando precedidos por distúrbios identificados por minorias sem representação expressiva no Congresso Nacional, como nos casos da coibição da violência doméstica, dos direitos da população LBGTQI+, dos idosos, dos índios, entre outros.

No âmbito da administração pública, estruturas da governança pública, hoje em voga como pressupostos de uma gestão eficiente e transparente, estão sendo estudadas e consolidadas em órgãos públicos federais, estaduais, distritais e municipais por todo o país. E entre elas, a ouvidoria e as audiências públicas se afiguram como importantes mecanismos de transparência que possibilitam a manifestação de qualquer indivíduo, bem como a construção de uma arena pública, em virtude de suas características de moderação entre o agir do Estado e os reclames dos administrados.

No tocante à ouvidoria, “ela funciona como um *ombudsman*, um instrumento de supervisão e controle da relação entre os cidadãos e o poder público” (LEITE, 1975, p. 22), mediante a qual qualquer cidadão pode apresentar suas críticas, sugestões, solicitações, avaliações, denúncias e elogios em relação à atuação de qualquer Poder da República. Numa análise das funções típicas de uma ouvidoria, pode-se concluir que ela pode ser tornar uma

importante estrutura de esfera pública para transformar distúrbios em problematização, constituindo a fase de indagação, porque possibilita ao Poder Público ouvir os usuários dos serviços públicos e com eles dialogar, entendendo a dimensão do problema público, assim como avaliar a qualidade das políticas públicas executadas, oferecendo, igualmente, respostas à sociedade sobre os problemas enfrentados.

Atualmente, muitos órgãos públicos, sobretudo no âmbito federal, possuem ouvidorias bem estruturadas e com acesso à internet, porém a efetividade delas se revela ainda incipiente nos municípios de pequeno porte do País, devido ao afastamento de grupos expressivos da sociedade da política e da pouca afeição dos gestores em ouvir os administrados e estimular o controle social de seus atos.

No entanto Cavalcante (2014, p. 8) informa,

O desinteresse de alguns gestores pelas ouvidorias não tem motivação técnica, muito menos governamental, porque elas permitem uma aproximação direta com questões prementes e muitas vezes importantes para a comunidade local (distúrbios) que não são vistas pela autoridade pública com o olhar do agente principal (cidadão), sobretudo naqueles conflitos em que não é possível alcançar justiça mediante os meios oferecidos pelo ordenamento jurídico, como nas omissões e eventuais prejuízos originados das disfunções administrativas.

O cerne da questão envolvendo as ouvidorias é saber, então, se elas possuem condições técnicas e estruturais de se aperfeiçoarem como uma arena pública capaz de prevenir e resolver conflitos públicos. Em pesquisa realizada pela Câmara dos Deputados em 2020, foi realizada uma enquete com 385 representantes de ouvidorias públicas, sendo 53% advindos de órgãos municipais, e o restante composto por ouvidorias de todos os níveis federativos e poderes, a exemplo de conselhos de classes profissionais, Ministério Público, autarquias e empresas públicas. Dentre as várias temáticas normativas da enquete, chegou-se ao resultado de que 61% dos entrevistados acharam relevante que as ouvidorias participem dos processos de avaliação dos serviços públicos prestados pela instituição, e 58% deles concordaram com a existência de regras para as ouvidorias atuarem na mediação de conflitos entre usuários e a instituição (BRASIL, 2020). Ou seja, ainda que a pesquisa não sinalize a realidade dos órgãos públicos de todo território nacional, há indícios de haver um campo aberto para que as ouvidorias públicas se tornem um espaço mais participativo na formulação de políticas públicas e na gestão de conflitos entre o poder público e o cidadão/usuário, uma vez que não há impedimento legal para estruturá-las com as condições de um efetivo fórum de esfera pública.

Outro instrumento constitucional que está consolidado no Brasil e tem se revelado a certo ponto eficiente para o debate racional dos problemas regionais e nacionais é a audiência pública. Por ela, os Poderes constituídos discutem com os cidadãos questões diversas de

interesse público, como equivalente da fase de publicização, no sentido de tornar públicos os problemas da sociedade e fomentar a discussão racional para o alcance do comum.

A CF/88 elenca algumas situações que tratam de audiências públicas, como o artigo 29, XII, que dispõe sobre os preceitos a serem obedecidos pelos Municípios, como a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (inclui-se o plano diretor, previsto no artigo 182, § 1º, da Carta Magna); artigo 58, § 2º, que permite às comissões do poder legislativo “realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil”; o artigo 194, VII, que trata da organização da Seguridade Social, prevendo “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”; artigo 198, III, que estabelece a organização de ações e serviços de saúde, e, em igual sentido, o artigo 204, II, em relação à assistência social; artigo 206, VI, que obriga a gestão democrática no ensino público; artigo 216, § 1º, que determina a colaboração da comunidade na promoção e proteção ao patrimônio cultural brasileiro e o artigo 225, *caput* e VI, no tocante ao direito de um meio ambiente equilibrado (BRASIL, 1988).

No âmbito da gestão pública, a previsão das audiências públicas está inserida também na legislação infraconstitucional, com especial destaque para o orçamento participativo; a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) (BRASIL, 2000), objetivando a discussão e a elaboração das leis orçamentárias; a Lei nº 10.257/01 (BRASIL, 2001), o Estatuto das Cidades, para discutir empreendimentos e atividades que possam trazer prejuízos ao meio ambiente e na gestão democrática de políticas públicas de desenvolvimento urbano; e, recentemente, a Lei Federal nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021a), para a manifestação dos interessados em caso de licitações.

É certo dizer que, atualmente, as audiências públicas estão, paulatinamente, tomando relevo na Administração Pública, principalmente em grandes concorrências públicas e na discussão de políticas públicas de maior complexidade e riscos. Entretanto a participação popular nas audiências públicas ainda é restrita a pequenos grupos de interesse, e, na maioria dos casos, as explicações e argumentação pública nessas audiências não têm caráter vinculatório, o que não lhes retira uma boa dose de importância, principalmente se levar em conta os aspectos epistemológicos presentes nesta forma de participação popular.

De qualquer forma, as ouvidorias e as audiências públicas são, atualmente, meios eficazes de aproximar os órgãos e agentes públicos dos cidadãos, no sentido de prevenirem ou solucionarem conflitos públicos, por meio das fases de indagação, problematização e publicização. Essas estruturas administrativas, se bem arquitetadas sob as cinco condições de

Lincoln Dahlberg, podem ser fóruns de arenas públicas para uma eficiente gestão de conflitos, legitimando ações governamentais e agregando considerável valor às políticas públicas.

E, no âmbito dos municípios de pequeno porte, os sistemas de controle interno podem assumir funções das ouvidorias e integrar as audiências públicas, porque a sua finalidade fiscalizadora tem relação direta com os problemas públicos, tornando o controlador geral interno, em razão de seus conhecimentos técnicos e de sua visão holística, um ator importante e estratégico para pacificar os conflitos públicos em colaboração aos gestores, em busca das melhores soluções de que a sociedade e a comunidade local tanto necessitam.

Mas, infelizmente, os canais comunicativos entre o público e a sociedade por meio de arenas públicas ainda não são bem utilizados pelos nossos gestores, sobretudo no âmbito municipal. Há limitações de ordem material, procedimental e espacial que precisam ser sanadas nesta nova era de governança pública. São raros os casos de publicidade institucional em grandes mídias acerca da realização e procedimentos de audiências públicas no Brasil, como também para o uso racional das ouvidorias, para que não sejam tratadas apenas como canais de reclamações.

Um novo olhar dos gestores para a concepção das ouvidorias e audiências públicas a partir da participação dos controladores internos fará com que elas se tornem efetivas arenas públicas e colaborem, ainda mais, com os ideais de governança pública, que buscam mais transparência, controle e eficiência.

## **5.2 Os controles internos e a gestão de riscos**

Segundo a International Federation of Accountants (IFAC), a boa governança no setor público permite, dentre outras inovações, garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos e utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis. Governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados (IFAC, 2013, *apud* BRASIL, 2014).

O Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017), que regulamentou a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, elencou três mecanismos para o exercício da governança no setor público, quais sejam: a liderança, a estratégia e o controle. O inciso III, do artigo 5º, do referido decreto federal conceituou os mecanismos de controle setoriais, ou seja, das unidades administrativas de uma organização, ou seja,

Processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos. (BRASIL, 2017, online)

O controle interno, assim, adquire no atual modelo de governança pública um papel fundamental para o alcance das finalidades da Administração Pública, e, por estar atrelado à execução dos programas, projetos e atividades, deve abranger todos os órgãos e setores administrativos, como se extrai do artigo 16, VI, do Decreto Federal nº 9.203/2017:

Art. 16.

[...] atividades de controles internos: são as políticas e os procedimentos estabelecidos e executados para mitigar os riscos que 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. (BRASIL, 2017, online)

O TCESP, em relação aos controles internos, explica que “a unidade (central) de controle interno da organização é parte da gestão do sistema ou da estrutura de controle interno da própria entidade. Seu papel é assessorar os gestores, auxiliando-os na identificação de riscos e propondo estratégias para mitigá-los” (TCESP, 2019, online).

Pelos conceitos apresentados, é indiscutível que a gestão de riscos é uma ferramenta essencial para a efetividade do controle interno, pois permite o conhecimento prévio e concomitante de situações críticas que possam comprometer os resultados estabelecidos e a legalidade dos atos administrativos.

Acerca do significado do termo “risco” no âmbito da Administração Pública, a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria Geral da União o conceitua, em seu artigo 2º, III, como a “possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos”; e continua: “o risco é medido em termos de impacto e probabilidade” (BRASIL, 2016).

Esse formato de gestão de riscos instituído no âmbito da Administração Pública Federal foi baseado no *framework* do COSO<sup>8</sup> II e do COSO-ERM<sup>9</sup>. Porém há outros modelos utilizados mundialmente que podem ser também estudados para a concepção da política de gestão de

---

<sup>8</sup>O COSO (*The Comitee of Sponsoring Organizations*) foi criado em 1985, é uma entidade privada sem fins lucrativos e com objetivo de aperfeiçoar a qualidade de relatórios financeiros, em especial quanto à ocorrência de fraudes.

<sup>9</sup>Em, 2004, surgiu o “*Enterprise Risk Management – Integrated Framework*” (COSO ERM ou COSO II), tradução para o português “Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada”, o COSO realizou um trabalho mais voltado para o gerenciamento de riscos corporativos.

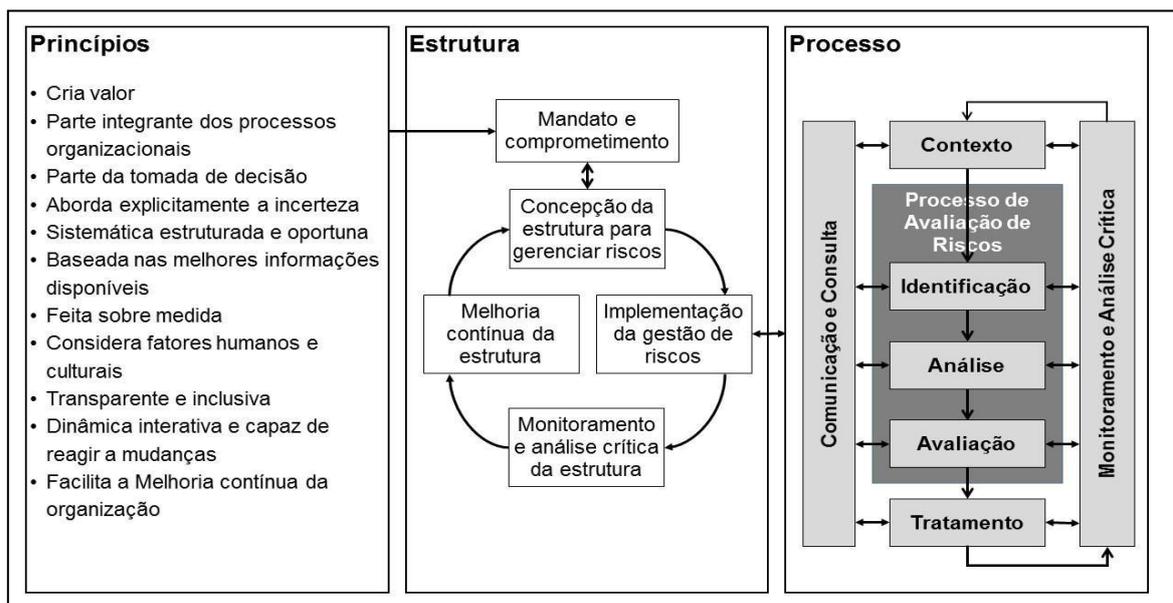
riscos da Administração Pública, como a ISO 31000, o Orange Book, INTOSAI e a AS/NZS 4360:2004.

O que é comum em qualquer modelo de gestão de riscos é a necessidade de haver uma estrutura que congregue a identificação e avaliação dos riscos, o tratamento, o monitoramento e a comunicação.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), por meio da Comissão de Estudo Especial de Gestão de Riscos (ABNT /CEE-063) elaborou uma norma técnica de gestão de riscos (ABNT NBR ISO 31000) adotando estrutura e redação semelhante à da ISO 31000:2018 (ABNT, 2009).

A ABNT NBR ISO 31000 não é uma norma certificável, mas traz uma abordagem genérica para gerenciar sistematicamente qualquer forma de risco, com credibilidade e em qualquer escopo ou contexto. Por ela, o gerenciamento de riscos é sustentado em três pilares: princípios, estrutura e processos. Os princípios fornecem orientações sobre as características da gestão de riscos eficaz e eficiente, comunicando seu valor e explicando sua intenção e propósito. A finalidade da estrutura é apoiar a organização na integração da gestão de riscos em todas as atividades e funções, incluindo a tomada de decisões. Por fim, o processo de gestão de riscos envolve a aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas para atividades de comunicação e consulta, estabelecimento do contexto e avaliação, tratamento, monitoramento, análise crítica, registro e relato de riscos. Esses pilares são ilustrados através da Figura 1.

**Figura 1** - Princípios, Estrutura e Processos – NBR ISO 31000



Fonte: ABNT (2009).

É importante observar, no entanto, que, não obstante o modelo a ser adotado por um ente federativo, a instituição, a organização e a execução de uma política de gestão de riscos são tarefas árduas e complexas, que envolvem toda a organização e exigem tempo para amadurecimento e eficácia dos controles internos.

Uma política de controle interno setorial, compreendendo todas as unidades administrativas de uma prefeitura, como foco na gestão de riscos, é de fundamental importância para o SCIM, na medida em que possibilitará a análise da eficiência e legalidade dos processos, as atividades suspeitas e os resultados estabelecidos na gestão pública, como também atuará na prevenção de conflitos administrativos por meio de ações para evitar e corrigir riscos e irregularidades antes da concretização final do ato ou da tomada de decisão.

A questão a ser enfrentada, entretanto, é se o controle interno setorial por meio da gestão de riscos nos modelos atuais tem condições estruturais e administrativas para serem implantadas e se desenvolverem nos pequenos municípios brasileiros diante das conhecidas circunstâncias e deficiências que cercam a gestão pública municipal. No atual estágio dos controles internos municipais, fica a dúvida se é possível ou não otimizar e fomentar a gestão de riscos em um cenário administrativo com servidores avessos a controles e uma Administração Pública ainda incipiente em matéria de transparência e *accountability*.

Marrara (2019, p.19 e 21) explica,

Se é verdade que os SCIM apresentam consideráveis déficits de efetividade, mormente em relação à gestão de riscos nos controles internos setoriais, essa deficiência se instala em maior grau nos municípios de pequeno porte, por ser neles mais evidente a falta de especialização técnica, a maior proximidade entre controlador e controlado, a insuficiência punitiva e os custos elevados financeiros e operacionais dessas estruturas.

A ilustração desse cenário é importante e necessária para se compreender não só o papel da governança pública nos dias atuais, mas também apresentar soluções práticas para o desenvolvimento do controle interno setorial e da gestão de riscos em municípios de pequeno porte.

Em prol da eficiência dos resultados e do aprimoramento do sistema de controle interno, é imprescindível que o gestor municipal institucionalize no âmbito da administração pública as estruturas de gestão de riscos nos controles internos das unidades administrativas.

A existência de uma política de gestão de riscos e de controles internos das unidades administrativas é premissa básica para o funcionamento orgânico do SCIM e para fomentar a integridade pública municipal. Assim sendo, uma estrutura organizacional de controles formada com três linhas de defesa é uma boa garantia da funcionalidade e atua para dar mais efetividade

à gestão de riscos. O Institute of Internal Auditors (IIA), assim, conceitua as três linhas de defesa de uma organização:

No modelo de Três Linhas de Defesa, o controle da gerência é a primeira linha de defesa no gerenciamento de riscos, as diversas funções de controle de riscos e supervisão de conformidade estabelecidas pela gerência são a segunda linha de defesa e a avaliação independente é a terceira. Cada uma dessas três “linhas” desempenha um papel distinto dentro da estrutura mais ampla de governança da organização. (IIA, 2013, online)

Em um município de pequeno porte, dadas suas peculiaridades administrativas, como a menor complexidade operacional e funcional, as três linhas de defesa podem ser estabelecidas por meio da seguinte ordem: servidores e agentes hierárquicos das unidades administrativas (1ª linha), o controlador geral interno e sua eventual equipe (2ª linha) e uma comissão de auditoria independente (3ª linha).

Essas três linhas de defesa atuarão na gestão de riscos, a qual poderá ser construída a partir de vários modelos atualmente existentes nas organizações do mundo corporativo, dentre os quais podemos citar os principais: COSO, ISO 31000 e Orange Book, que trazem as diretrizes gerais para a instituição da norma interna municipal de gerenciamento dos riscos.

O COSO, criado em 1985, é uma entidade privada sem fins lucrativos e com objetivo de aperfeiçoar a qualidade de relatórios financeiros, em especial quanto à ocorrência de fraudes. Em 1992, o COSO publicou o guia COSO-IC ou COSO I com o objetivo de orientar as organizações quanto às melhores práticas de controle interno.

Em 2004, houve a edição do COSO ERM ou COSO II, que cuidava do gerenciamento de riscos corporativos, apresentando a seguinte conceituação:

É um processo conduzido em uma organização pelo conselho de administração, diretoria e demais empregados, aplicado no estabelecimento de estratégias, formuladas para identificar em toda a organização eventos em potencial, capazes de afetá-la, e administrar os riscos de modo a mantê-los compatível com o apetite a risco da organização e possibilitar garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos. (COSO ERM, 2004, online)

De acordo com o COSO II, a administração municipal deve conceber o planejamento da estrutura de gestão de riscos e controles internos, selecionando as estratégias, ações e objetivos a serem cumpridos em cada setor. Essa estrutura de gerenciamento de riscos é orientada a fim de alcançar os objetivos de uma organização que são classificados em quatro categorias:

- Estratégicos – Metas gerais, alinhadas com sua missão;
- Operações – Utilização eficaz e eficiente dos recursos;
- Comunicação – Confiabilidade de relatórios;

- Conformidade – Cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis.

O COSO II diferencia-se do COSO I, porque dá ênfase aos objetivos estratégicos, como norte para a coexistência de processos eficientes, relatórios confiáveis e o cumprimento de leis e regulamentos.

Em 2017, ocorreu a revisão do COSO ERM: *Enterprise Risk Management: Integrating with Strategy and Performance*, que estabelece que o gerenciamento de riscos corporativos “não é uma função ou departamento. É a cultura, os recursos e as práticas que as organizações integram com a estratégia definida e executada, com o objetivo de gerenciar o risco na criação, preservação e valorização” (COSO, 2017, p. 3).

Já a ABNT NBR ISO 31000, como já abordado, foi elaborada pela Comissão de Estudo Especial de Gestão de Riscos (ABNT/CEE-63), sendo uma adoção idêntica, em conteúdo técnico, estrutura e redação, à ISO 31000:2009, preparada pelo *Technical Committee of Risk Management*, conforme ISO/IEC Guide 21-1:2005. No ano de 2018, foi elaborada pela mesma comissão de Estudo Especial de Gestão de Riscos (ABNT/CEE-063) a segunda edição (ABNT NBR ISO 31000:2018), a qual cancela e substitui a edição anterior (ABNT NBR ISO 31000:2009) (BRASIL, 2020, p. 11).

O gerenciamento de riscos, segundo a ISO 31000:2018, é assim conceituado:

Gerenciar riscos é iterativo e auxilia as organizações no estabelecimento de estratégias, no alcance de objetivos e na tomada de decisões fundamentadas. Gerenciar riscos é parte da governança e liderança, e é fundamental para a maneira como a organização é gerenciada em todos os níveis. Isto contribui para a melhoria dos sistemas de gestão. Gerenciar riscos é parte de todas as atividades associadas com uma organização e inclui interação com as partes interessadas. (ABNT, 2018, online)

Os efeitos dos riscos podem seguir um caminho diferente ao inicialmente esperado, podendo adquirir uma dimensão positiva ou negativa. Essa, no entanto, é uma das diferenças entre essa norma e o COSO, porquanto neste o risco tem uma dimensão apenas negativa, de modo que se tornar um evento positivo, denomina-o de oportunidade. Além disso, o ISO 31000 tem a finalidade de realizar uma gestão de riscos com base na agregação de valor, na medida em que ela melhora o desempenho, encoraja a inovação e apoia o alcance dos objetivos.

Por sua vez, o *The Orange Book Management of Risk – Principles and Concepts* (Gerenciamento de Riscos – Princípios e Conceitos) foi produzido e publicado pelo HM Treasury do Governo Britânico (UK, 2004), sendo amplamente utilizado como a principal referência do Programa de Gerenciamento de Riscos do Governo do Reino Unido, iniciado em 2001. O modelo foi atualizado em 2004 e é compatível com padrões internacionais de gerenciamento de riscos, como COSO GRC e ISO 31000. Segundo o *Orange Book*, “mais

importante que uma organização seguir qualquer norma ou estrutura de risco é sua habilidade em demonstrar que os riscos são gerenciados, com suas particularidades e de uma maneira que efetivamente suporta a entrega de seus objetivos” (BRASIL, 2020, p. 13).

Independentemente do modelo adotado, é consenso nas organizações públicas e privadas que a gestão de riscos deve ser bem estruturada e englobar os principais setores da administração, agindo tempestivamente no tratamento dos riscos e subsidiando a autoridade máxima de informações relevantes e importantes dos processos em curso, para a tomada das decisões.

O problema a deparar nos pequenos municípios é que os três pilares da gestão de riscos (princípios, estrutura e processos), segundo a ABNT NBR ISO 31000, é um projeto apenas de médio e longo prazo, que só se tornará efetivo após um período de conscientização, maturação e legitimação.

Por isso, é preciso encontrar uma solução prática para que os controles internos de pequenos municípios iniciem uma gestão de riscos paulatina e constante, sem permitir retrocessos, para contribuir com a eficiência e a eficácia dos resultados e prevenir o ente de conflitos interpessoais na órbita administrativa e judicial.

Em um modelo inicial e mais simples, o processo de gestão de riscos incluirá as fases de identificação, avaliação, tratamento, monitoramento e comunicação, focado, principalmente, no risco inerente<sup>10</sup>, ou seja, o risco sem filtros de controles, o qual pode ser detectado, em grande parte, pelos eventos descritos em apontamentos do TCE, além do histórico dos atos administrativos que geraram ações judiciais e inquéritos civis.

O primeiro procedimento, afeto aos servidores em geral, é conhecer o ambiente de trabalho e seus processos, identificando os riscos que afetam a consecução dos objetivos de cada unidade administrativa. Em seguida, os riscos são avaliados conforme a gravidade e a probabilidade de ocorrência, podendo partir de uma classificação simples, como: baixo, médio ou grave. A fase posterior é dedicada ao tratamento desses riscos, de modo a dar respostas eficientes para cada evento, podendo acarretar medidas como suspensão do ato, a transferência do problema, a correção da atividade ou até sua continuidade, no sentido de evitá-los, corrigi-los, aceitá-los ou mitigá-los.

Os servidores de cada setor serão comunicados dos riscos identificados e das respostas estabelecidas pelo gestor de riscos, que tem o papel de comandar a primeira linha de defesa, a fim de que todos possam monitorá-los e exercerem, de forma prévia e concomitante, a atividade

---

<sup>10</sup>Risco inerente: risco a que uma organização está exposta sem considerar quaisquer ações gerenciais que possam reduzir a probabilidade de sua ocorrência ou seu impacto. (Art.2º, XIV, IN Conjunta MP/CGU Nº01/2016).

de controle sobre todos os processos da pasta. Na hipótese de ocorrer o risco ou outro que comprometa a legalidade ou a eficiência do ato, o servidor deverá comunicar imediatamente o gestor de riscos, para buscar orientações de como será o procedimento de tratamento. Os agentes que atuam na primeira linha de defesa, por sua vez, podem buscar orientações com o controlador interno ou alguma assessoria técnica, para tomar as medidas corretivas cabíveis em face da ocorrência de algum risco mais complexo ou até mesmo para buscar recomendações de melhorias dos fluxos de trabalho internos.

Veja que a ação inicial do servidor e do gestor de riscos são sinais de que o sistema de controles está sendo ativado. E o controlador geral interno assume o papel importante de monitorar essa primeira linha de defesa, assumindo a função de consultor e de supervisor, a fim de corrigir respostas equivocadas e aperfeiçoar os processos e controles existentes, constituindo, assim, a segunda linha, com vistas a evitar que um ato viciado seja executado até o seu final.

A terceira linha de defesa, na hipótese apresentada, pode ser realizada por uma comissão de auditoria interna, tendo a finalidade de estudar e avaliar as ações e controles anteriores, propondo melhorias ao prefeito municipal e aos agentes que trabalharam nas duas primeiras linhas de defesa. Em municípios de pequeno porte é muito difícil haver condições estruturais para a formação de uma comissão ou equipe de auditoria interna, porém é possível reunir servidores mais técnicos para treiná-los e capacitá-los, objetivando assegurar que os três pilares do gerenciamento de riscos ocorram de forma eficiente, impessoal e eficaz.

Essa rede de comunicação de risco entre as três linhas de defesa permite que o risco seja efetivamente controlado, evitando o início ou a continuidade de procedimentos que possam ocasionar conflitos futuros, como no caso de licitações com alguma irregularidade procedimental, em que é oportunizada a correção imediata do problema antes de seguir para a fase seguinte do processo licitatório.

O ponto importante desse procedimento, que pode ser denominado Controle Simplificado de Riscos, é que o risco identificado receberá um tratamento da unidade executante, mesmo se for para aceitá-lo sem tomar qualquer medida. Porém todas as ações de respostas agora serão registradas pelo controlador geral interno, tornando transparentes as decisões dos responsáveis por questões administrativas sensíveis que, anteriormente, somente eram conhecidas quando apontadas pelo Tribunal de Contas ou pelo Ministério Público, porque não eram objeto de controle interno ou tratamento por meio de uma gestão de riscos.

Tome-se como exemplo um apontamento recorrente do TCESP sobre a falta do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) em algum prédio público municipal. Com o controle

simplificado de riscos identificando tal falha, o prefeito municipal, caso não a corrija prontamente, deverá estabelecer um planejamento para saná-la, como estratégia para mitigar o problema ou explicar, motivadamente, porque vai aceitar tal risco.

Não se quer com isso obrigar o prefeito municipal a corrigir todos os apontamentos ou riscos levantados, mas dar a eles respostas concretas, no sentido de demonstrar aos administrados aquilo que é tolerado ou o que será corrigido, elegendo prioridades e planejando ações concretas dentro do orçamento vigente ou futuro.

A vantagem desse agir comunicativo entre o servidor público, o gestor de riscos e o controlador geral interno é que qualquer tomada da decisão por ser rápida e fundamentada nas circunstâncias de cada caso concreto, porque a comunicação pode ocorrer até mesmo de forma verbal, inclusive com suporte de alguma área técnica sobre algum tema mais complexo. O diferencial é que esse procedimento de identificação e tratamento do risco será posteriormente autuado e registrado pelo controlador geral interno, a fim de tornar efetiva a gestão de riscos e o controle interno setorial, oferecendo subsídios para o gestor entender as suas verdadeiras necessidades, suas causas e estudar estratégias de gestão para o futuro.

Além disso, a liberdade de o servidor público buscar auxílio junto ao controlador geral interno sobre a identificação e monitoramento de riscos na execução de suas tarefas, possibilita a gestão de outros riscos inicialmente não fixados, como:

- Risco Orçamentário: eventos que podem comprometer a capacidade da unidade de contar com os recursos orçamentários necessários à realização de suas atividades ou eventos que possam comprometer a própria execução orçamentária;
- Risco de Reputação: eventos que podem comprometer a confiança da sociedade em relação à capacidade da unidade em cumprir sua missão institucional interferindo na imagem do órgão;
- Risco Fiscal: eventos que podem afetar negativamente o equilíbrio das contas públicas;
- Risco de Conformidade: eventos que podem afetar o cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis;
- Risco Social: eventos que podem comprometer o valor público esperado ou percebido pela sociedade em relação ao resultado da prestação de serviços públicos da instituição; e
- Risco de Integridade: eventos relacionados a corrupção, fraudes, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta, que possam comprometer os valores preconizados pela Administração Pública e a realização de seus objetivos. (BRASIL, 2020, p. 23)

Portanto esse modelo de controle simplificado de riscos pode ser aplicado em municípios de pequeno porte, porque não são necessárias maiores tecnologias, ferramentas ou estruturas para o seu desenvolvimento, bastando tão somente a capacidade de interpretação, comunicação e respostas dos atores envolvidos.

Por outro lado, o êxito do controle interno setorial e da gestão de riscos depende em grande parte da capacidade e da desenvoltura dos servidores públicos e do controlador geral

interno, no sentido de buscar um constante diálogo, sobretudo com o prefeito municipal, estudando e pontuando alternativas legais para as políticas públicas e para os problemas enfrentados, de forma ágil, honesta e impessoal. Muito embora em pequenos municípios seja possível a nomeação pelo prefeito de um ou mais controladores internos dentre os servidores efetivos, é preciso que essa escolha tenha por critérios pessoas que tenham algum conhecimento sobre administração pública e que, preferencialmente, possuam nível superior, não demonstrem opções político-partidárias, não participem de decisões de áreas e atividades sujeitas ao controle interno e acalentem um bom relacionamento com os servidores municipais.

Outro ponto fundamental é que tanto os controladores internos como os servidores públicos que trabalham diretamente com a gestão de riscos ajam com a garantia de autonomia e independência em suas informações e análises, sem qualquer intervenção pessoal do prefeito municipal e de ocupantes de cargos ou funções de confiança.

Dessa forma, haverá um ambiente propício para a implantação da gestão de riscos, significando um passo inicial para o aperfeiçoamento do SCI nos municípios de pequeno porte, a permitir às unidades administrativas um crescimento e amadurecimento de suas estruturas até se chegar ao modelo ideal, com o cumprimento de todos os elementos da ABNT NBR ISO 31000 ou de outro *framework*.

A atuação dos agentes públicos no Controle Simplificado de Riscos não tem a pretensão de prevenir totalmente atos ilícitos ou ineficientes, mas auxiliar o gestor público no planejamento de ações corretivas e mitigatórias de riscos e, também, na diminuição de problemas pontuais da gestão, os quais, muitas vezes, transformam-se em objeto de futuros litígios por envolver alguma situação de improbidade administrativa ou de ilegalidade.

Esses procedimentos do Controle Simplificado de Riscos podem contribuir para uma gestão mais eficiente e transparente, principalmente porque se assemelha à fase de problematização e publicização das arenas públicas. Além disso, como o gestor toma conhecimento da situação e da irregularidade, a sua eventual omissão diante de um fato grave poderá tipificar, no caso de improbidade administrativa, o dolo específico exigido atualmente pela Lei Federal nº 8.429/92 alterada pela Lei nº 14.230/21 (BRASIL, 2021b).

De qualquer modo, a gestão de riscos de uma prefeitura, quer seja por um modelo mais simples, quer pela metodologia ISO ou de outro *framework*, tem mais efeitos positivos do que negativos, na medida em que colaborará com a governança pública, pautando as ações administrativas nos resultados e na conformidade dos processos internos, auxiliando o prefeito na tomada de ações governamentais, posto que baseadas em dados e controles confiáveis, apresentando resultados focados nas reais necessidades dos cidadãos.

### 5.3 A integridade com o Sistema de Controle Interno

Esta parte final das macrofunções vem abordar como os sistemas de controle interno podem ser aperfeiçoados com mecanismos de integridade e *compliance*, enquanto estruturas de governança pública com foco no agir ético, na eficiência, na juridicidade das ações e na prevenção de conflitos envolvendo os municípios.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da qual o Brasil pretende fazer parte, identifica a integridade pública ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público (OCDE, 2020, p. 17).

No tocante a integridade e *compliance*, Antônio Fonseca explica que o sistema de gestão com base em integridade tem seu foco nos resultados/ações e efeitos a serem alcançados e não no comportamento que deve ser evitado, dando-se ênfase a valores ou interesses da administração, no que foi alcançado em vez de como foi alcançado e no encorajamento de bons comportamentos em vez de policiamento de erros e punição dos maus comportamentos. Por outro lado, o sistema de gestão com base em *compliance* tem seu foco na observância de procedimentos administrativos e normas, o que define o que o servidor público deve fazer e como fazer (FONSECA, 2018, p. 8). Contudo, independentemente da terminologia empregada por qualquer programa, os dois termos, integridade e *compliance*, representam, em comum, o dever de cumprir e executar normas e processos eficientes e buscar sempre seguir valores éticos da organização em prol dos bons resultados e da juridicidade das ações públicas.

O *compliance* surgiu a partir da legislação americana, com a criação da Prudential Securities, em 1950, a regulação da Securities and Exchange Commission (SEC), em 1960, e a criação do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), em 1977. Cerca de 25 anos depois, o Reino Unido criou o *Bribery Act*.

No Brasil, foi publicada, em 2013, a Lei Federal nº 12.846, conhecida como Lei Anticorrupção, que veio dispor sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Ao tratar da aplicação das sanções, no capítulo destinado à “responsabilização administrativa”, o art. 7º dessa lei estabelece que serão levados em consideração vários elementos, que podem agravar ou mitigar a penalidade. O seu inciso VIII estabelece um desses elementos: “[...] a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica [...]” (BRASIL, 2013, online).

Ou seja, no Brasil, o poder público utilizou o termo “integridade” para tratar de assuntos e mecanismos semelhantes ao *compliance* das empresas privadas, como bem explica Giovanini (2017, p. 7):

[...] nunca se falou tanto no País em sistemas de *compliance*. Porém, a lei brasileira não está baseada no *compliance*, mas sim, na integridade. Esse conceito é mais abrangente que o primeiro, pois estabelece a necessidade de fazer o certo por convicção e não por imposição da lei. Ser íntegro pressupõe-se alinhamento com caráter, honestidade, ética, moral. Portanto, um mecanismo de integridade vai além de simplesmente cumprir leis e códigos, sendo, dessa forma, mais amplo que o *compliance* [...].

Obviamente, constata-se que, quando se fala em *compliance* ou integridade na administração pública, podem ser concebidos dois sentidos. O primeiro, relacionado à regulamentação pelo ente municipal da Lei Federal nº 12.846/2017, com o objetivo de responsabilizar as pessoas jurídicas que cometem ato de corrupção contra a administração pública. O segundo, diz respeito ao programa de integridade pública, aplicada aos agentes públicos e terceiros, como estrutura de governança e de gestão pública. Não obstante o primeiro sentido ser necessário e com urgência de regulamentação por todos os municípios do Brasil, este trabalho dará mais atenção ao segundo, uma vez que guarda correlação com as finalidades do controle interno municipal.

Denota-se, assim, que um programa de integridade na administração pública pressupõe, portanto, o dever de agir conforme as normas internas e externas e de acordo as condutas morais estabelecidas, sob o controle de um sistema comunicativo e integrativo permeado em toda a organização. A União, por meio do artigo 41 do Decreto Federal nº 8.420/2015, assim conceituou o programa de integridade:

Programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira. (BRASIL, 2015, online)

Muito embora haja diversos documentos internacionais dispendo sobre os pilares dos programas de *compliance* ou integridade, a OCDE (2017, p. 4) recomenda uma tríplice estrutura para uma estratégia de integridade pública, quais sejam: sistema, cultura e prestação de contas.

No tocante ao primeiro pilar, a OCDE (2017, p. 5) propõe: “um sistema de integridade coerente e abrangente”, consoante as seguintes ações:

(i) compromisso: a gestão de alto nível desenvolve os quadros jurídicos e institucionais necessários e mostra padrões elevados de propriedade pessoal;

- (ii) responsabilidades: organizações do setor público coordenam bem uma com a outra, com responsabilidades bem definidas. Fica claro “quem faz o que”;
- (iii) estratégia: utilizando dados e indicadores para avaliação e com base em riscos legítimos à integridade, desenvolve-se uma estratégia que delinea objetivos e prioridades;
- (iv) padrões: regras e valores do setor público são refletidos nas leis e políticas organizacionais e são comunicados efetivamente.

Com relação à cultura de integridade, a OCDE (2017, p. 5) propõe estas características do programa:

- (i) toda a sociedade: empresas, indivíduos e atores não governamentais mantêm a integridade pública e não toleram corrupção;
- (ii) liderança: gerentes lideram com integridade em organizações do setor público; elaboram a “agenda de integridade” e comunicam-na à organização;
- (iii) baseada em mérito: o setor público se esforça para empregar pessoas profissionais e qualificadas que tenham um compromisso profundo com os valores de integridade do serviço público;
- (iv) capacitação: funcionários públicos são habilidosos e treinados para aplicar padrões de integridade;
- (v) abertura: preocupações com integridade são abertas e livremente discutidas no local de trabalho e é seguro denunciar suspeitas de violação da integridade.

Por fim, o último pilar refere-se a um dever real prestação de contas, que envolve:

- (i) gestão de riscos: um sistema eficaz de gestão e controle de riscos à integridade em organizações do setor público;
- (ii) cumprimento: corrupção e outras violações à integridade são detectadas, investigadas e sancionadas;
- (iii) fiscalização: órgãos de fiscalização, agências de cumprimento regulamentar e tribunais administrativos realizam controle externo;
- (iv) participação: um governo transparente e aberto permite a participação significativa de todas as partes interessadas no desenvolvimento e implementação de políticas públicas (OCDE, 2017, p. 5).

No Brasil já é possível encontrar alguns bons exemplos de programas de integridade em curso, principalmente no âmbito federal, seguindo as premissas da tríplice estrutura recomendada pela OCDE. O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, da Secretaria Geral da Presidência da República, que dispôs sobre a política de governança da administração pública direta, autárquica e fundacional citou, em seu artigo 19, eixos para a instituição de um programa de integridade:

Art. 19. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:

- I - comprometimento e apoio da alta administração;
- II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;
- III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e
- IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade. (BRASIL, 2017)

Ou seja, no Brasil, encaminha-se para um consenso pela existência de cinco pilares para um programa de integridade pública: (i) comprometimento da alta administração; (ii) gestão de riscos; (iii) políticas, controles e procedimentos; (iv) comunicação e treinamento e (v) monitoramento, auditoria e remediação<sup>11</sup>.

Não obstante, para municípios de pequeno porte, em razão das estruturas administrativas menos complexas e da falta de recursos financeiros e físicos, há de se pensar em um programa de integridade mais adequado às realidades locais, para que tal iniciativa não se torne apenas um projeto formal ou de marketing político do prefeito, mas que seja realmente funcional e com efetividade nas ações e resultados.

Por isso, conceber um programa de integridade para essa enorme gama de municípios brasileiros deve partir do próprio sistema de controle interno existente, a fim de aproveitar a sua fase evolutiva e aperfeiçoar a sua norma de vigência com as novas estruturas de integridade.

Assim, primeiramente, a medida inicial seria organizar e instituir um Código de Ética e Conduta, a fim de determinar os princípios, valores e regras morais que o ente adota, pontuando as ações esperadas e não esperadas dos servidores. Obviamente que nesse campo de conduta ética, a margem de discricionariedade para a escolha das regras é limitada, tendo em vista o dever de observância aos princípios da legalidade e moralidade administrativa e da supremacia do interesse público sobre o particular. Assim, uma vez que o conceito de moralidade é aberto e indeterminado e porque certamente em muitos municípios já foram vivenciados casos de conflitos de interesses entre o público e particular, é salutar empreender regras e valores claros para o comportamento desejado por todos os agentes públicos.

É possível, ainda, encontrar obstáculos à formulação de um código de ética pública sobre o argumento de que o estatuto dos servidores já possui regras anticorrupção ou que fazer o certo por convicção é um valor intrínseco de quem trabalha na administração pública. Entretanto é notório que a realidade encontrada nos anais dos órgãos públicos municipais é bem diferente, principalmente pelo grande número de ações de improbidade administrativa existentes em nosso Judiciário, mormente com muitas citações de imoralidade administrativa. É preciso, pois, avançar para um conceito e sentido maior do que simplesmente o cumprimento de regras funcionais, com a sedimentação de um ambiente ético em todos os setores públicos. Mas, para que isso um dia de fato ocorra, é preciso criar normas claras e expressas de prevenção da corrupção e sobre os comportamentos esperados. Antonio Fonseca (2018, p. 92) bem ilustra essa realidade e necessidade de um código de ética:

---

<sup>11</sup> Baseado nos seguintes exemplos: Estados Unidos por meio do FCPA; Reino Unido por meio do BRIBERY ACT; além de guias e memorandos do TCU; certificações ISO 37001/2017 e 19600/2014.

Não parece correto sugerir que *compliance* está para regras assim como integridade está para valores. Cada um dos sistemas de ética — *compliance* e integridade — precisa de regras e valores. Integridade é um convite à perfeição, o que não existe na palavra *compliance*; mas integridade perfeita é utopia. É crucial que todos os agentes públicos ou privados tenham a consciência disso e percebam que todos são suscetíveis à corrupção e, portanto, estão sujeitos às sanções legais; daí devem seguir mecanismos de prevenção e que, tendo caído, exista para eles uma chance de mudar. Encorajar a mudança é a função do todo sistema de gestão da ética.

Com base no código de ética municipal e nas demais normas relativas a comportamentos de agentes públicos, faz emergir, dentro da política de gestão de riscos do ente, o risco de integridade, o qual será agora objeto de identificação, avaliação, comunicação e monitoramento, a fim de que os controles internos formulem e executem as respostas devidas, em caso de registro de algum evento contrário ao Código de Ética e Conduta positivado.

É de bom alvitre, também, pontuar que esse novo diploma ético seja elaborado, discutido e deliberado com todos os servidores, principalmente criando um comitê específico para a sua organização, a fim de possibilitar uma modelação de condutas conforme as características de cada organização, evitando regras excessivas e sem qualquer efeito prático.

As outras duas ferramentas que podem compor o sistema de controle interno em relação à política de integridade são o canal de denúncias e a *due diligence*. O canal de denúncias, dentro de um programa de integridade, tem como objetivo receber denúncias de práticas irregulares de servidores municipais, a fim de que possa ser analisado o risco e a responsabilização sob o ponto de vista de integridade. Em verdade, em um município de pequeno porte, o canal de denúncias pode ser concretizado junto à ouvidoria, evitando a criação de mais estrutura local.

Quanto à *due diligence*, trata-se de um processo interno para investigar empresas e pessoas com as quais a administração pública contrata, a fim de verificar as características do eventual contratado, suas práticas de mercado, seu histórico reputacional e relacional, sua relação com agentes públicos etc., a fim de que o município possa fazer uma análise do risco de integridade (ZENKNER; CASTRO, 2020, p. 367-368).

Não se cuida a *due diligence* de uma análise de habilitação em casos de licitação, mas de uma medida referente à contratação, a fim de que o ente possa exigir um programa de *compliance* da empresa contratada ou melhorar a fiscalização e controle contra esta, em caso de riscos mais expressivos de integridade. Calha pontuar que a nova lei de licitações, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, trouxe, no §4º do artigo 25, previsão semelhante:

Art. 25.  
[...]

§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento. (BRASIL, 2021, online)

Percebe-se que o Código de Ética e Conduta, o canal de denúncias e a *due diligence* são instrumentos de aperfeiçoamento do SCIM com foco na integridade pública, porém, sem necessitar, no caso de municípios de pequeno porte, de uma nova estrutura organizacional, na medida em que se aproveita a já existente. É sob esses pilares que o ambiente de integridade se aperfeiçoa, abrindo-se um leque de procedimentos de controle e de monitoramento da ação ética dos agentes públicos e de terceiros que se relacionam com o poder público.

Esses procedimentos, inclusive, tendem a diminuir a dificuldade de se aferir racionalmente o dolo do agente ímprobo em uma ação judicial, porque quando o ato questionado se submete a mecanismos de controle e integridade, evidencia-se a forma, o objeto, o motivo e a finalidade da ação e/ou da decisão, dirimindo dúvidas sobre a consciência e a vontade de quem o praticou.

Os procedimentos de controle interno, gestão de riscos e integridade, assim, serão fundamentais para a análise do elemento subjetivo do agente público que executou o ato ou tomou uma decisão que culminou em corrupção ou improbidade administrativa. Isso porque se uma ação pública dita ilícita percorreu o itinerário do seu processo interno, com monitoramento de controle interno e integridade, essa completude sinalizará para o julgador o sentido, os fins, o interesse público envolvido e a razão prática do agente, oferecendo balizas suficientes para a análise da existência ou não do dolo.

Em outras palavras, além de os controles internos e os programas de integridade servirem como elementos da governança para dar eficiência e ética à administração pública, eles poderão, ainda, subsidiar a juridicidades das decisões dos agentes públicos acoimadas de ilicitude, mitigando ou extinguindo hipóteses de corrupção ou improbidade administrativa.

Por isso, é de fundamental importância implementar um controle interno municipal baseado na gestão de riscos e com um efetivo programa de integridade, com seus eixos estruturantes e princípios, pois muitos conflitos que hoje pululam o Judiciário poderão ser evitados, contribuindo não só pela eficiência e qualidade da administração pública, mas, principalmente, para a prevenção de conflitos relacionados à corrupção e à improbidade de gestores e servidores públicos.

#### **5.4 Sugestões finais para o aperfeiçoamento do SCIM**

A premissa maior lançada nesta pesquisa diz respeito à possibilidade de o sistema de controle interno encontrar, dentro das características de Governo Aberto e do atual estágio do regime democrático, um ambiente administrativo, político e social propenso ao desenvolvimento de suas funções, a fim de prevenir conflitos da administração pública, especialmente os relacionados a atos de improbidade administrativa.

Dentre as macrofunções que podem ser confiadas ao controle interno municipal destacaram-se a ouvidoria, a gestão de riscos e o programa de integridade pública, como exemplos possíveis e necessários para a boa governança municipal e à eficiência dos controles internos setoriais e orgânicos, dando norte, assim, à construção e consolidação de um verdadeiro SCIM.

A parte final deste trabalho objetiva descrever as características e elementos normativos possíveis para um novo sistema de controle interno nos municípios de pequeno porte, calcado na transparência, na gestão de riscos e na integridade. Essa nova visão, embora não seja inédita, está ainda distante da imensa realidade da maioria dos municípios brasileiros.

É preciso antes que gestores, servidores públicos e os cidadãos tenham claro conhecimento de que o SCIM não tem o papel único de fiscalizar a gestão pública, porque dada a sua natureza sistêmica, envolvendo todos os agentes públicos em prol de uma finalidade comum, a sua índole pedagógica e preventiva adquire significativo realce nessa nova era de governança pública, onde a eficiência dos resultados, o cumprimento dos objetivos e a efetividade das políticas públicas são ideais esperados e almejados por todos os cidadãos da urbe, enquanto agente principal da relação com o governo municipal.

Calha pontuar que não se desprezam as dificuldades para se implementar um modelo de sistema de controles como o proposto neste trabalho. A falta de comprometimento dos gestores e servidores, a carência de bons processos organizacionais, a pouca capacitação técnica e a desvalorização do papel de controlador interno são problemas que orbitam em torno de qualquer proposta de melhorias. Porém restou asseverado que condições técnicas e normativas para o desenvolvimento das funções de controle existem e devem ser tomadas por qualquer gestor e agente que comungue com o dever de transparência, eficiência e de total cumprimento com os princípios e valores da administração pública.

Deve-se ter em conta, também, que o controlador geral em um município deve possuir características mais abrangentes da de um servidor comum. Isso porque cabe a ele adotar uma postura sempre equilibrada e retilínea, no sentido de colaborar com os planos e as funções

governamentais do agente político e ao mesmo tempo orientá-lo e preveni-lo sobre qualquer irregularidade ventilada, livre de qualquer motivação política, ideológica ou pessoal; também deve acompanhar as atividades dos servidores e a gestão de riscos, mas sem omitir quanto a algum desvio de conduta. Ou seja, além de conhecimento e habilidade, o controlador geral interno deve ter uma atitude, uma postura comportamental, ilibada e equilibrada, voltada à impessoalidade e com boa inteligência emocional, a sugerir, inclusive, que o concurso de provas e títulos para tal cargo passe também por uma prova psicológica.

Se adotadas as macrofunções de gestão de riscos, ouvidoria e integridade ao SCIM, a função de controlador geral interno deverá ser instituída por meio de um cargo ou emprego público efetivo, porque, mesmo em um município pequeno, possibilitará a execução de muitas tarefas de fundamental importância, como acompanhamento das fases internas e externas das licitações, monitoramento da gestão de riscos de todos os setores, fiscalização das compras públicas, do controle de almoxarifado, dos estoques e entrega de medicamentos, do controle de horários dos servidores, das atividades da educação e saúde, dos dados contábeis, da execução dos programas e projetos orçamentários entre outros, atividades que, sem uma carga horária semanal de 20 a 40 horas, a depender da estrutura administrativa encontrada, serão impossíveis de serem efetivamente executadas.

Quanto às funcionalidades do sistema de controle interno, não há dúvida de que a capacitação e o treinamento do controlador geral interno e dos demais servidores que agirão na primeira, segunda e terceira linhas de defesa da gestão de riscos são imprescindíveis para o resultado das novas medidas. Aliás, é uma boa prática que os controladores internos de municípios de uma região se organizem em uma espécie de rede de controladores, a fim de trocarem experiências, fazerem reuniões temáticas, buscarem informações técnicas sobre algum documento ou problema local e darem suporte uns aos outros, tencionando fomentar uma cultura proativa de aperfeiçoamento constante do sistema, o que só beneficiará as gestões municipais.

No campo normativo, a lei que disciplinará as novas macrofunções do sistema de controle interno deve fazê-lo de acordo com as características de cada município, no entanto traçam-se a seguir alguns pontos relevantes para serem positivados e que são comuns a qualquer iniciativa de aperfeiçoamento, independentemente da dimensão administrativa do município. Assim, são sugestões (Apêndice A) que a nova lei dever conter:

- A criação das novas macrofunções com apoio ou responsabilidade sobre a ouvidoria municipal, realização de auditoria interna, instituição da gestão de riscos e do programa de integridade pública;

- A organização do sistema de controle interno de forma orgânica, por meio de uma unidade central (ou controlador geral interno), integrada por órgãos setoriais que serão responsáveis pelos controles internos das unidades administrativas e a identificação, avaliação, tratamento, comunicação e monitoramento dos riscos que envolvem seus processos e fluxogramas de trabalho;
- Previsão de que o cargo de controlador geral seja de provimento efetivo, com carga horária proporcional às estruturas e pontos de controle da prefeitura;
- Previsão sobre os procedimentos e fundamentos da política de gestão de riscos, ouvidoria, auditoria e integridade;
- Garantia de autonomia e independência aos controladores, assegurando recursos físicos e financeiros para as ações de controle, a partir de um planejamento orçamentário específico com a participação do controlador;
- Previsão de que o controlador geral interno possa colaborar em processos e procedimentos administrativos de solução extrajudicial de conflitos envolvendo o ente municipal, por meio da análise e diligências acerca de cada caso concreto, com encaminhamento à procuradoria municipal; e
- Autorização para que o controlador geral interno integre uma rede de controladores, para fins de capacitação e cooperação técnica com demais municípios da região.

Essas medidas normativas estão dispostas no modelo de lei de Sistema de Controle Municipal do Apêndice A, com o objetivo de contribuir com uma solução prática legislativa, adotada segundo as bases e resultados desta pesquisa, e salientando que se trata de uma colaboração que pode ser adaptada conforme as estruturas organizacionais de cada ente.

A adoção de um código de ética e conduta aos servidores também se torna imprescindível para o aperfeiçoamento do sistema de controle, para não só escorar o programa de integridade municipal, mas, principalmente, para se construir um ambiente de disseminação de condutas morais a todos os que de uma forma ou de outra colaboram com a administração municipal.

Portanto essas novas ferramentas do SCIM alçarão a gestão pública desses municípios de pequeno porte a um patamar de governança pública nunca antes visto em nosso país, na medida em que obrigará todos os agentes públicos, do prefeito até o mais simples contratado da prefeitura, a adotarem uma postura transparente e ética na relação com o poder público. Além disso, essas novas estruturas servirão também para que muitos conflitos que hoje lotam o Judiciário sejam evitados, contribuindo não só para a eficiência e qualidade da administração

pública, mas, principalmente, para a prevenção de conflitos relacionados à corrupção e improbidade de agentes públicos municipais.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A nova governança pública vem sugerindo novas propostas de controle interno, agora por meio de estruturas focadas na gestão de riscos e nos programas de integridade e *compliance* públicos, que visam impedir atos de corrupção, garantir a conformidade dos processos e o fomento da ética pública. A questão que se colocou é se havia condições para que tais estruturas de governança pública fixassem seus fundamentos e valores nos municípios brasileiros, sobretudo os de pequeno porte, com arrimo nos sistemas de controles internos já existentes.

Restou pontificado que as características de transparência e participação social do modelo de Governo Aberto são inerentes às boas práticas de controles internos, como também existe um cenário social e político propício ao seu aperfeiçoamento, em face da democracia monitorada pelas mídias sociais e do dever de *accountability*. Dessa forma, verificou-se que o Brasil possui sim condições institucionais para aperfeiçoar as estruturas de governança, com vistas à implantação de novos mecanismos de controles internos e de prestação de contas, objetivando buscar mais eficiência e transparência na gestão pública e ampliar o controle social dos nossos cidadãos.

A segunda parte desta dissertação abordou a judicialização no Brasil e os atos de improbidade administrativa, estes com uma nova feição normativa, a partir das alterações ocorridas em 2021 na Lei Federal nº 8.429/1992. Foi realizada uma pesquisa em acórdãos das Câmaras de Direito Público do TJSP, de janeiro de 2020 a maio de 2021, para compulsar casos de condenação de agentes por improbidade administrativa e evidenciar as características da ação ímproba.

Descreveu-se uma análise jurisprudencial e normativa do tipo objetivo do ato ímprobo, agora focado somente no dolo, objetivando apurar a possibilidade ou não de haver uma ação preventiva ou corretiva, por meio de atividades de controle interno do ente municipal, evitando a judicialização com a correção da potencialidade do ilícito. Excetuando apenas um caso dentre os 30 analisados nos acórdãos, os demais revelaram a possibilidade de uma intervenção prévia do controle interno para impedir o ato de improbidade administrativa, evitando não só o ato ilícito, mas a preservação do interesse e patrimônio públicos.

A terceira parte se dedicou a elucidar as características do SCIM, bem como as suas possíveis deficiências em não prevenir conflitos públicos, entre elas a falta de um ambiente e uma cultura de governança e integridade, destacando o desenho institucional dos controles internos dos 30 municípios paulistas que foram vítimas de atos de improbidade administrativa.

Na sessão final, foram apresentados elementos prospectivos de como se otimizar os sistemas de controles internos dos municípios de pequeno porte, à luz das características de Governo Aberto e dos fundamentos da governança pública, destacando o papel das ouvidorias enquanto arenas públicas para o debate de problemas da sociedade, os controles internos das unidades administrativas por meio da gestão de riscos e o programa de integridade e *compliance* públicos como ferramenta de construção de uma cultura ética e de combate à corrupção.

A adição de macrofunções ao SCIM como a ouvidoria, a auditoria interna, a gestão de riscos e o programa de integridade pública permitirá um novo contexto normativo e operacional aos controles setoriais e ao controlador geral interno, bem como sedimentará, aos poucos, um ambiente dinâmico e sistêmico que prima pela busca da eficiência e da qualidade dos serviços públicos, mediante ações legais, conformes e éticas de todos os agentes públicos envolvidos.

O aperfeiçoamento do SCIM como proposto pode, em uma primeira visão, receber algumas críticas, como o risco de trazer obstáculos à discricionariedade do prefeito ou mais burocracia nas funções administrativas ou, ainda, o desinteresse de servidores. Porém é preciso entender que um sistema de controle interno bem implementado, onde os processos organizacionais são sempre aperfeiçoados e os objetivos são bem definidos e com prazos de entregas pré-estabelecidos, irá mudar radicalmente a cultura organizacional, oferecendo ao prefeito municipal uma melhor eficiência às suas políticas governamentais e subsídios mais sólidos para a tomada de suas decisões, segurança para o enfrentamento de situações difíceis, mais agilidade e qualidade nos resultados e a valorização do servidor comprometido com a ética e a eficiência.

Os resultados desta pesquisa se coadunam com as melhores práticas de governança pública difundidas no País, sendo que o temor para não colocar em prática essas novas estruturas deve-se mais à falta de vontade e de comprometimento dos agentes públicos do que do risco de desfuncionalidade e inefetividade.

Portanto esses novos mecanismos de aperfeiçoamento do SCIM são apoiados por órgãos de renome nacional e internacional, como o TCU e a OCDE, cabendo aos entes municipais a organização e um planejamento de ações, para que os servidores assimilem aos poucos as novas práticas administrativas, iniciando uma nova cultura organizacional. Como ferramenta inicial, apresentou-se um modelo de legislação para municípios de pequeno porte, com a finalidade de expor um resultado prático da pesquisa, demonstrando, assim, que há reais possibilidades de que os controles internos de uma prefeitura de pequeno porte evoluam para um ambiente orgânico e integrado de controle prévio e concomitante de irregularidades e de riscos,

constituindo um poderoso instrumento de prevenção de conflitos públicos, inclusive os de improbidade administrativa.

## REFERÊNCIAS

ABNT. Associação Brasileira De Normas técnicas – ABNT. **NBR ISO 31000:2018**. Gestão de riscos. Princípios e diretrizes. Rio de Janeiro: 2018. Disponível em: <https://www.apostilasopcao.com.br/arquivos-opcao/erratas/10677/66973/abnt-nbr-iso-31000-2018.pdf>. Acesso em: 10 de ago. de 2021.

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR ISO 31000**: Gestão de riscos: Princípios e diretrizes. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://gestravp.files.wordpress.com/2013/06/iso31000-geste3a3o-de-riscos.pdf>. Acesso em: 10 de ago. de 2021.

ALESSI, Renato. **Instituciones de derecho administrativo**. Buenos Aires: Bosch, Casa Editorial, 1970.

ARAÚJO, Juliana Maria Fernandes Correia de; MORAES, Ionete Cavalcanti. “Lei de Improbidade Administrativa: uma revisão sistemática”, **Research, Society and Development**, v. 9, n. 11, e199119560, 2020 (CC BY 4.0), ISSN 2525-3409, DOI: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v9i11.9560>.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009.

BERTALANFFY, Ludwig Von. **Teoria general de los Sistemas**, 10<sup>a</sup> ed. México: FCE, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL, Decreto Lei n.º 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, DF, **Diário Oficial**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm). Acesso em: 23 maio de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral Sa União. Instrução normativa conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016. **Diário Oficial**, Brasília, DF. 2016. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197). . Acesso em: jan. de 2022.

BRASIL. Decreto Nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial**, Brasília, DF. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm). Acesso em: jan. de 2022.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, DF. 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 10 de ago. de 2021.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, DF. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 10 de ago. de 2021.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. **Diário Oficial**. 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm). Acesso em: 10 de ago. de 2021.

BRASIL. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. **Diário Oficial**. Brasília, DF. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm). Acesso em: 10 de ago. de 2021.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. administrativa **Diário Oficial**. Brasília, DF, 2021a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 10 de ago. de 2021.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa **Diário Oficial**. Brasília, DF, 2021b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.230%2C%20DE%2025,Art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.230%2C%20DE%2025,Art.) Acesso em: 10 de ago. de 2021.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, DF. 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm). Acesso em: 10 de ago. de 2021.

BRASIL. Minas Gerais. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Cartilha de Orientações sobre Controle Interno**. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: [https://www.tce.mg.gov.br/img\\_site/Cartilha\\_Control%20Interno.pdf](https://www.tce.mg.gov.br/img_site/Cartilha_Control%20Interno.pdf). Acesso em: 9 dez. de 2021.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **4º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto**. Brasília, 2018b. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46277/1/4\\_plano\\_de\\_acao\\_nacional\\_portugues.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46277/1/4_plano_de_acao_nacional_portugues.pdf). Acesso em: 6 de out. de 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Manual de Gestão de Riscos, Controles Internos e Integridade**. Coordenação-Geral de Inteligência e Riscos. 1ª edição. Brasília: 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/manualdeintegridadegestaoderiscosesecontrolesinternosmdr\\_v9f.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/manualdeintegridadegestaoderiscosesecontrolesinternosmdr_v9f.pdf). Acesso em: 10 jan. de 2021.

BRASIL. Rede Nacional de Ouvidorias Grupo de Trabalho - Articulação Legislativa. **Relatório da enquete nacional normatização interna nas ouvidorias públicas**. 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/ouvidoria/dados/relatorio-enquete-nacional-normatizacao-interna-nas-ouvidorias-publicas-1>. Acesso em: 01 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Gestão de Riscos**. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (SECEX), 2018a. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/21/96/61/6E/05A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial\\_basico\\_gestao\\_riscos.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/21/96/61/6E/05A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_basico_gestao_riscos.pdf). Acesso em: 10 jan. de 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Gestão de Riscos**. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (SECEX), 2014. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial\\_basico\\_governanca\\_2\\_edicao.PDF](https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF). Acesso em: 10 jan. de 2022.

CARVALHO, Hugo; SILVA, Rodrigo Diniz Leroy. “Controle Social sob a Perspectiva do Conflito da Agência no Setor Público”. **Anais...** São Paulo. Seminários em Administração, XX SemeAd, novembro de 2017, ISSN 2177-3866. Disponível em: <http://login.semead.com.br/20semead/arquivos/1723.pdf>. Acesso em: 10 fev. de 2021.

CAVALCANTE, Maria Lailze Simões Albuquerque. **Ouvidorias Públicas: conceito, papel, evolução e qualidade no controle social**. Revista Controle – Doutrina e Artigos. Tribunal de Contas do Ceará, vol. 12, n. 2, 2014.

CEFAÏ, Daniel. **O que é uma arena pública? Algumas ideias para uma abordagem pragmática**. O legado do pragmatismo, *La Tour d'Aigues: L'Aube* (Tradução nossa), 2002.

CEFAÏ, Daniel. **Públicos, problemas públicos, arenas públicas: O que nos ensina o pragmatismo (Parte 1)**. Novos estudos CEBRAP, v. 36, p. 193, 2017.

CHIAVENATO, Idalbert. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

COSO ERM. Enterprise Risk Management Framework. **Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada**, 2004. Disponível em: <https://www.coso.org/documents/coso-erm-executive-summary-portuguese.pdf>. Acesso em: 10 fev. de 2021.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Enterprise Risk Management: Align Risk with Strategy and Performance**. 2016. Disponível em: <https://www.coso.org/esg/Pages/viewexposedraft.aspx>. Acesso em: 10 fev. de 2021.

COSO. Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission. **Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada**. 2007. Tradução: Instituto dos Auditores Internos do Brasil (Audibra) e PricewaterhouseCoopers Governance, Risk and Compliance, Estados Unidos da América, 2007.

CUÉLLAR, Leia; MOREIRA, EgonBockman. Administração Pública e mediação: notas fundamentais. **Revista do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios**, v. 16, n. 61, jan/mar, 2018. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4241820/mod\\_resource/content/1/cu%C3%A9llar%20e%20leila%3B%20moreira%20e%20egon%20bockmann%20-%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20e%20media%C3%A7%C3%A3o%20....pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4241820/mod_resource/content/1/cu%C3%A9llar%20e%20leila%3B%20moreira%20e%20egon%20bockmann%20-%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20e%20media%C3%A7%C3%A3o%20....pdf). Acesso em: 10 fev. de 2021.

DAHLBERG, Lincoln. “**The Habermasian public sphere: A specification of the idealized conditions of democratic communication**”. *Studies in social and political thought*, n. 10, 2005.

DAHLGREN, Peter. “**The Internet, public spheres, and political communication: Dispersion and deliberation**”. *Political communication*, n. 22, 2005.

DEWEY, John. **Le Publicitésproblèmes**. Tradução do inglês de JoëlleZask. Paris: Gallimard, 2010.

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

DIAS, Thiago Ferreira; GARCIA, Anna Beatriz Rodrigues; CAMILO, Nathália Lara Fagundes Souza Camilo. Um Olhar sobre o Governo Aberto no Nível Subnacional. **GIGAPP EstudiosWorkingPapers**, v. 6, n. 111-115, p. 83-100, 2019. Disponível em: <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/135>. Acesso em: 10 fev. de 2021.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Inovação Pública**, GV Executivo, São Paulo, v. 4, n. 2, maio/jul. 2017.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. O dolo de improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da administração pública, **Revista Direito GV**, v. 15, n. 3, set-dez, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/t4j9F3M36jfcvPddbKMnXFK/?lang=pt>. Acesso em: 10 fev. de 2021.

FONSECA, Antonio. Programa de Compliance ou Programa de Integridade: o que isso importa para o Direito Brasileiro? **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Brasília**, v. 30, n.1/2, jan/fev. 2018. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/211930794.pdf>. Acesso em: 10 fev. de 2021.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo, GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

GARCIA, Emerson. Improbidade é sinônimo de desonestidade? **Avanços e Desafios no Combate à Corrupção após 25 anos de Vigência da Lei Improbidade Administrativa**. Ministério Público Federal 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, 2018. Disponível em <https://memorial.mpf.mp.br/ce/vitrine-virtual/publicacoes/avancos-e-desafios-no-combate-a-corrupcao-apos-25-anos-de-vigencia-da-lei-de-improbidade-administrativa#:~:text=Colet%C3%A2nea%20de%20artigos%20%3A%20avan%C3%A7os%20e,230%20p>. Acesso em 10 de fev. de 2022.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GIOVANINI, Wagner. **Lei Anticorrupção ajuda o Brasil**. Jornal Estadão, São Paulo. 14 mai. 2017. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/lei-anticorrupcao-ajuda-o-brasil/>. Acesso em: 15 maio 2021.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GUIMARÃES, Rafael. **A Nova Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. Leme: Imperium, 2022.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. V. I e II. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Era das Transições**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divulga estimativa da população dos municípios para 2021**. 2021. Disponível em: <https://censoagro2017.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31461-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2021>. Acesso em: 10 de jul. 2021.

IFAC. International Federation of Accountants. **Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework**, 2013.

IIA. Instituto dos Auditores Internos do Brasil. **Declaração de Posicionamento do IIA: As três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles**. 2013. Disponível em: <https://iiabrasil.org.br/>. Acesso em: 10 de jul. de 2021.

ISO. International Organization for Standardization). **ISO 31000 – Risk Management System – Principles and Guidelines**. Tradução: Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) Projeto 63:000.01- 001. Agosto, 2009.

JACOBI, Pedro R.; PINHO, José A. G. **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

KEANE, John. **A vida e a morte da democracia**. Tradução de Clara Colloto. 70. ed. São Paulo. 2010.

LEITE, Celso Barroso. **Ombusman: Corregedor Administrativo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

MARRARA, Thiago. “Quem precisa de programa de integridade?”, **Revista de Direito da Administração Pública**, Volume 01, Ano 04, Edição 02. Universidade Federal Fluminense. ISSN 2595-5667. Jul-Dez, 2019.

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Brasília: ENAP, 1997.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Teoria Geral da Administração: da escola científica à competitividade na economia globalizada**. São Paulo: Atlas, 2000.

MENDES, Anita Valléria Calmon; BESSA, Luiz Fernando de Macedo; Midlej; SILVA, Suylan de Almeida. “Gestão da Ética: A Experiência da Administração Pública Brasileira”, **Administração Pública e Gestão Social**, 7(1), jan-mar 2015, 2-8 ISSN 2175-5787. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3515/351556449006.pdf>. Acesso em: 10 de ago. de 2021.

MOZZICAFREDDO, Juan. A responsabilidade e cidadania na Administração Pública”, 2003. In Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), **Ética e administração: como modernizar os serviços públicos**, Oeiras, Celta Editora. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/333/1/40-1.pdf>. Acesso em: 10 de ago. de 2021.

NEISSER, Fernando Gaspar; SALVADOR NETTO, AlamiroVelludo. **A responsabilidade subjetiva na improbidade administrativa: um debate pela perspectiva penal**. 2018. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-08092020-025053/pt-br.php>. Acesso em 13 de janeiro de 2022.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública**. 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 10 de ago. de 2021.

OCDE. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública**, 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2021

PERES, Ursula Dias. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios-RBGN**, v. 9, n. 24, p. 15-30, 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/947/94792403.pdf>. Acesso em 8 de agosto de 2021. Acesso em: 9 dez. 2021.

PINHO, Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: can we now translate it into Portuguese?. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/g3xgtqkwFJS93RSnHFTsPDN/?lang=pt>. Acesso em: 8 de ago. de 2021.

PINTO, Céli Regina Jardim. **A banalidade da corrupção: uma forma de governar o Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro. Estado e governo: diferença conceitual e implicações práticas na pós-modernidade. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, v. 11, n. 2, p. 140-145, 2008.

ROSANVALLON, Pierre. **Counter-democracy: politics in an age of distrust**. Tradução de Arthur Goldhammer. Nova York: Cambridge University Press, 2008.

SABATIER, Paul A. **Theories of the Policy Process**. 2.ed. Boulder: Westview Press, 2007.

SAMPAIO JÚNIOR, Rodolpho Barreto. **Da Liberdade ao Controle: os riscos do Novo Direito Civil Brasileiro**. Belo Horizonte. PUC Minas Virtual, 2009.

SÃO PAULO. Estado de São Paulo. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Controle Interno**. São Paulo, 2019. Disponível: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/49222014%20controle%20interno.pdf>. Acesso em: 10 de ago. de 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TJ/SP. **Consulta a processos do 2º Grau**. 2021a. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/open.do?gateway=true>. Acesso: em out. de 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TCE/SP. **IEG- M- Ano Base: 2020**. TCE/SP. 2021b. Disponível em: [https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieg\\_m%3Aiegm.wcdf/generateContent?userid=anony&password=zero#anchor-mapa](https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieg_m%3Aiegm.wcdf/generateContent?userid=anony&password=zero#anchor-mapa). Acesso em: 18 mar. 2022

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas/SP: Autores Associados, 2014.

SCHÄFER, Mike S. “Digital publicsphere”. In: Mazzoleni, G. et al. (eds.). **The international encyclopedia of political communication**. London: Wiley Blackwell, 2015. p. 322-328. DOI: <https://doi.org/10.1002/9781118541555.wbiepc087>

SENNA, Gustavo. **Tutela repressiva da improbidade administrativa: princípios informadores e microssistema**. Vitória, 2012. Disponível em: <https://gustavossenna.com.br/tutela-repressiva-da-improbidade-administrativa-principios-informadores-e-microssistema>. Acesso em: 9 de dez. de 2021.

SILVA, Otávio Santiago Gomes da. Moralidade Administrativa: Considerações a Respeito do Combate à Corrupção e *Accountability* no Brasil (2011-2015). **Revista de Ciências do Estado**, Vol. 3, n. 1, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revce/article/view/5095>. Acesso em: 9 de ago. de 2021.

UK. United Kingdom. **The Orange Book: Management of risk – Principles and concepts**. Norwich: HM Treasury, 2004. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/220647/orange\\_book.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220647/orange_book.pdf). Acesso em: 8 de ago. de 2021.

VERBICARO, Loiane Prado. Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil, **Revista de Direito GV**, vol. 4, 2008. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/xw8SQHNmZc7PHw7hzzjdZbC/?format=pdf&lang=pt>.  
Acesso em: 27 de jan. de 2022.

WILLEMANN, MariannaMontebello. Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil”, **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 263, p. 221-250, maio/ago. 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10649>. Acesso em: 21 maio 2021.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). **Compliance no setor público**, edição 1. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – SUGESTÃO DE PROJETO DE LEI

#### PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº.../....

*“Dispõe sobre a organização, macrofunções e a atuação do Sistema de Controle Interno no Município de .... e dá outras providências.”*

...., Prefeito(a) do Município..., no uso de suas atribuições legais, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele promulga a seguinte lei:

#### CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

**Art. 1º** Esta lei trata da organização, das macrofunções e atribuições do Sistema de Controle Interno no âmbito do município..., nos termos do que dispõe os artigos 31 e 74 da Constituição da República e art. 59 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000.

**Parágrafo único.** O disposto neste artigo alcança a Administração Direta e seus Poderes, a Administração Indireta, os Consórcios que a Administração fizer parte, os permissionários e concessionários de serviços públicos, beneficiários de subvenções, contribuições, auxílios e incentivos econômicos e fiscais.

#### CAPÍTULO II DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

##### Seção I Das Finalidades

**Art. 2º** Entende-se por Sistema de Controle Interno do Município o conjunto de órgãos, funções e atividades de controle que devem agir de forma articulada, multidisciplinar, integrada e sob a orientação técnico-normativa de um órgão central (ou controlador geral interno), orientados para o desempenho das atribuições de controle interno indicadas nas Constituições Federal e Estadual e demais normas relacionadas a atividades de controle, como correição, transparência, gestão de riscos, auditoria, combate à corrupção e integridade.

**Art. 3º** O Sistema de Controle Interno deve agir com atuações prévias, concomitantes e posteriores aos atos administrativos, visando à avaliação e o controle da ação governamental e da gestão fiscal dos administradores municipais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, aplicação das subvenções e renúncia de receitas e, em especial, com as seguintes atribuições:

I – avaliar, no mínimo, por exercício financeiro, o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e os orçamentos do Município;

- II – colaborar e controlar o alcance do atingimento das metas fiscais de resultados primário e nominal;
  - III – colaborar e controlar o alcance do atingimento das metas fiscais das ações de governo e os resultados dos programas de governo, mediante indicadores de desempenho definidos no Plano Plurianual, quanto à eficácia, à eficiência e à efetividade da gestão nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Municipal;
  - IV – comprovar a legitimidade, legalidade e integridade dos atos de gestão;
  - V – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município;
  - VI – apoiar o controle externo no exercício da sua missão institucional;
  - VII – realizar o controle dos limites e das condições para a inscrição de despesas em restos a pagar;
  - VIII – supervisionar as medidas adotadas pelos Poderes, para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, caso necessário, nos termos dos arts. 22 e 23 da Lei Complementar nº 101/2000;
  - IX – tomar as providências indicadas pelo Poder Executivo, conforme o disposto no art. 31 da Lei Complementar nº 101/2000, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
  - X – efetuar o controle da destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições da Lei Complementar nº 101/2000;
  - XI – realizar o controle sobre o cumprimento do limite de gastos do Poder Legislativo, inclusive no que se refere ao atingimento de metas fiscais, nos termos da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 101/2000, informando-os sobre a necessidade de providências;
  - XII – organizar e dirigir as atividades de controle setorial, quanto ao atingimento dos objetivos e metas dos programas, projetos e atividades da Administração Direta e da Indireta, no controle finalístico;
  - XIII – comprovar a legalidade dos repasses a entidades do terceiro setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados;
  - XIV – atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados;
  - XV – em conjunto com autoridades da Administração Financeira do Município, assinar o Relatório de Gestão Fiscal;
  - XVI – atuar em prol da prevenção de conflitos públicos, da transparência e da integridade pública;
  - XVII – praticar demais atos decorrentes de outras macrofunções mencionadas nesta lei;
  - XVIII – cientificar a(s) autoridade(s) responsável(eis), a Controladoria e a Auditoria, quando constatadas irregularidades na Administração Municipal, conforme o caso.
- Facultativo às Câmaras Municipais: “Parágrafo único. O Poder Legislativo Municipal submeter-se-á às normas de padronização de procedimentos e rotinas expedidas pelo Poder Executivo Municipal, integrando o Sistema de Controle Interno Municipal”.**

## Seção II

### Da Estrutura Administrativa

**Art. 4º** O Sistema de Controle Interno será integrado por:

- I – órgão central de coordenação geral, denominado Coordenadoria de Controle Interno Municipal, com vinculação direta ao Prefeito Municipal, que será responsável pelo desempenho das atribuições elencadas no art. 3º desta lei e demais normas atinentes às macrofunções do controle interno municipal;

II – órgãos integrados, denominados Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno, responsáveis em suas unidades específicas pelo desempenho das atribuições pertinentes ao seu controle interno, que irá para subsidiar o monitoramento da gestão de riscos e os relatórios periódicos da Coordenadoria de Controle Interno.

§ 1º O Controle Interno instituído nas entidades da administração direta e indireta, com a indicação do respectivo responsável no órgão e na entidade, para o controle de seus recursos orçamentários e financeiros, é considerado como Órgão Setorial do Sistema de Controle Interno.

§ 2º As unidades setoriais da administração indireta relacionam-se com a Coordenadoria de Controle Interno do Município no que diz respeito às instruções e orientações normativas de caráter técnico-administrativo com o objetivo de proteger o patrimônio público contra erros, fraudes e desperdícios.

**Art. 5º** Para exercer os serviços da Coordenadoria do Controle Interno Municipal e por ela ser responsável fica criado 1 (um) cargo de Controlador Interno Municipal, com vencimento inicial de R\$...., para a carga horária de 20 (ou 40) horas semanais, com nível de formação em ciências contábeis, direito, administração ou economia, tendo as seguintes funções:

I – organizar e executar as atribuições do art. 3º desta lei e promover auditorias internas e externas nas Secretarias, Setores e demais unidades da administração direta do Município, em todos seus níveis, bem como inspeções, diligências, levantamentos, análise de conformidade e *due diligence*;

II – promover e ordenar ajustes e baixar atos necessários ao cumprimento fiel de suas incumbências;

III – colaborar com o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado;

IV – fazer cumprir a legislação constitucional e legal, concedendo prazo de até 30 (trinta) dias para a correção dos atos discrepantes às normas reguladoras;

V – desenvolver outras atividades previstas em normas expedidas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal;

VI – avaliar o cumprimento de metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do município;

VII – 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;

VIII – coordenar a avaliação da eficiência e economicidade do Sistema de Controle Interno do Município, atendendo a todas as demandas fixadas na legislação que tange ao controle interno;

IX – orientar, sugerir e solicitar providências administrativas;

X – prestar informações sobre a situação físico-financeira dos projetos e atividades constantes dos orçamentos do Município;

XI – verificar a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos;

XII – acompanhar o cumprimento dos limites de gastos do Poder Legislativo Municipal, nos limites de sua competência;

XIII – acompanhar o cumprimento dos gastos mínimos em educação e saúde;

XIV – acompanhar o equilíbrio de caixa em cada uma das fontes de recursos;

XV – estimular as entidades locais da sociedade civil a participarem do acompanhamento e da fiscalização de programas executados com recursos do orçamento do Município;

XVI – medir e avaliar a eficiência e eficácia dos procedimentos de controle interno e gestão de riscos, por meio de atividades de monitoramento ou auditoria interna, expedindo relatórios com recomendações para o aprimoramento dos controles;

XVII – propor melhoria ou implantação de sistemas de processamento eletrônico de dados em todas as atividades da administração pública, com o objetivo de aprimorar os controles internos, agilizar as rotinas e melhorar o nível das informações;

XVIII – alertar formalmente a autoridade administrativa competente para que instaure imediatamente as ações destinadas a apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais, ilegítimos ou antieconômicos que resultem em prejuízo ao erário, praticados por agentes públicos, ou quando não forem prestadas as contas ou, ainda, quando ocorrer desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos;

XIX – fiscalizar o cumprimento do Código de Ética para os servidores ocupantes de cargos efetivos e em comissão da administração direta e indireta do município;

XX – coordenar (ou cooperar com) os serviços de ouvidoria do Poder Executivo, prestando a orientação normativa necessária;

XXI – definir estratégias de transparência na administração pública para fins de cumprimento da Lei de Acesso à Informação;

XXIII – estabelecer diretrizes e estratégias de combate à corrupção;

XXIV – estabelecer o plano de capacitação dos servidores que integram o sistema de controle interno;

XXV – elaborar o plano operativo das ações de controle de sua competência, com periodicidade no mínimo anual; e

XXVI – executar inspeções, levantamentos e monitoramento, além de outras atividades correlatas às funções de controle interno.

### **Seção III**

#### **Das Garantias dos Servidores do Sistema de Controle Interno Municipal**

**Art. 7º** São garantias dos servidores que integram o Sistema de Controle Interno Municipal:

I – autonomia profissional para o desempenho das atividades de controle e gestão de riscos na administração direta e indireta, e recursos financeiros do orçamento vigente.

II – acesso a documentos e banco de dados indispensáveis ao exercício das funções de controle interno.

**Art. 8º** O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação do Sistema de Controle Interno Municipal no desempenho de suas funções, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

**Parágrafo único.** Quando a documentação ou a informação envolver assuntos de caráter sigiloso ou de proteção de dados pessoais, deverá ser dispensado tratamento especial de acordo com o estabelecido pelas normas vigentes.

**Art. 9º** Os servidores que atuam no Sistema de Controle Interno deverão guardar sigilo sobre dados e informações pertinentes aos assuntos a que tiver acesso em decorrência do exercício de suas funções, utilizando-os, exclusivamente, para a coordenação, normatização e fiscalização, sob pena de responsabilidade.

### **Seção IV**

#### **Dos Órgãos Setoriais**

**Art. 10.** Os Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno Municipal são os que compõem a administração pública de acordo com sua estrutura organizacional.

§ 1º Cada Órgão Setorial do Sistema de Controle Interno será representado por um agente, que será liberado de suas atividades de rotina, nos horários necessários e não inferiores ao equivalente a meio expediente diário, para o exercício das suas atribuições e para a confecção dos relatórios periódicos, quando couber.

§ 2º O servidor responsável pelo Órgão Setorial do Sistema de Controle Interno deverá, sempre que convocado, comparecer junto à Coordenadoria de Controle Interno para prestar esclarecimentos sobre suas tarefas e as de sua unidade específica.

§ 3º A autoridade máxima de cada Órgão Setorial do Sistema de Controle Interno, quando não for a responsável pelo controle interno, indicará o servidor responsável pela unidade, que terá a competência para gerenciar os controles internos da respectiva pasta.

§ 4º Não existirá qualquer tipo de subordinação hierárquica entre os órgãos integrantes do Sistema de Controle Interno Municipal.

### **CAPÍTULO III DA AUDITORIA E DA FISCALIZAÇÃO EM GERAL**

#### **Seção I Conceito e Objetivos**

**Art. 11.** A auditoria interna governamental é uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações, de uma organização, auxiliando 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.

**Art. 12.** São objetivos básicos da auditoria interna:

I – revisar os controles internos administrativos, monitorar suas operações e recomendar melhorias;

II – examinar as informações e operações contábeis, revisando os meios usados para identificar, mensurar, classificar e reportar essas informações e operações, assim como realizar indagações específicas sobre itens individuais, testes detalhados de transações e conferência de saldos e procedimentos;

III – verificar as atividades operacionais financeiras e não financeiras, observando sua economia, eficácia e eficiência;

IV – examinar a conformidade dos atos, fatos e operações administrativas com as normas legais, regulamentos, princípios, políticas e diretrizes da Administração Municipal e demais regras procedimentais aplicáveis;

V – avaliar a gestão de risco, identificar potenciais erros, fraudes e outros eventos que possam afetar a Administração Municipal na realização de seus objetivos com segurança razoável; assim como verificar se a unidade auditada possui controles adequados para o tratamento desses riscos e recomendar melhorias para sua gestão; e

VI – avaliar o processo de governança, considerando o conjunto de diretrizes, medidas, mecanismos e práticas organizacionais de liderança, estratégia e controle definidos pela Administração Pública para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à realização de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

**Parágrafo único.** A aplicação dos objetivos da auditoria interna poderá variar e depender do volume e da estrutura da unidade a ser auditada, do plano e das solicitações de auditoria e, quando aplicável, dos responsáveis pela governança, sendo incluído um ou mais dos objetivos previstos no caput.

## **Seção II**

### **Classificação e Procedimentos**

**Art. 13.** Para efeitos desta lei, as auditorias são classificadas de acordo com a sua previsibilidade, finalidade e forma.

§ 1º Quanto à previsibilidade, as auditorias são:

- I – Programadas: são as previstas e relacionadas no plano de auditoria interna, quando houver;
- II – Não programadas ou extraordinárias: são aquelas realizadas extraordinariamente por não estarem previstas no plano de auditoria interna.

§ 2º Quanto à finalidade, as auditorias são:

- I – Auditoria de Gestão: fiscalização que objetiva emitir recomendações com vistas a alcançar a regularidade das contas de governo e de gestão, compreendendo, entre outros aspectos, o exame da execução orçamentária e financeira das peças que instruem os processos de tomada ou prestação de contas, da documentação comprobatória dos atos e fatos administrativos, assim como a verificação do cumprimento dos limites constitucionais e legais.
- II – Auditoria de Conformidade: fiscalização que objetiva avaliar evidências para verificar se os atos e fatos de gestão obedecem às normas legais, os princípios, os regulamentos, as diretrizes e demais regras procedimentais aplicáveis.
- III – Auditoria Operacional ou de Desempenho: fiscalização utilizada para avaliar o funcionamento dos processos operacionais, os planos e programas de governo, as ações gerenciais, os projetos e as atividades da Administração Municipal, com a finalidade de aferir o desempenho e os resultados da gestão governamental, com base nos critérios da eficácia, eficiência, economicidade e efetividade.

§ 3º Quanto à forma, as auditorias são:

- I – direta: realizada direta e exclusivamente pelo Controlador Interno Municipal e sua equipe;
- II – indireta: executada por outros órgãos de controle com a participação do Controlador Interno Municipal;
- III – integrada ou compartilhada: executada sob a coordenação do Controlador Interno Municipal com a participação de outros servidores da Prefeitura ou de outro órgão de controle;
- IV – subsidiária: realizada pelo Controlador Interno Municipal, sob a orientação e suporte de órgãos especializados de controle interno ou externo ou empresa especialmente contratada para tal fim, e;
- V – terceirizada: efetuada por auditores independentes ou instituições privadas de auditoria, contratados excepcionalmente e para um fim específico.

§ 4º A realização da forma de auditoria terceirizada, prevista no inciso V do parágrafo 3º deste artigo, fica condicionada à supervisão e declaração expressa do Controlador Interno Municipal quanto a sua impossibilidade de execução direta ou compartilhada.

**Art. 14.** Os procedimentos de auditoria reger-se-ão, especialmente, pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, economicidade, eficiência, efetividade, legitimidade, confidencialidade, razoabilidade, proporcionalidade, transparência, objetividade e competência.

**Art. 15.** As auditorias observarão as seguintes fases:

- I – iniciativa e instauração;
- II – planejamento;
- III – execução;
- IV – emissão de relatório preventivo, quando necessário;
- V – emissão de relatório conclusivo;
- VII – deliberação; e
- VIII – monitoramento.

**Art. 16.** As auditorias poderão ser iniciadas em decorrência de:

- I – aprovação do Plano de Auditoria, quando houver;
- II – solicitação do Prefeito Municipal, do Controlador Interno Municipal ou do Procurador Jurídico;
- III – solicitação dos secretários, diretores e chefes da Administração Municipal;
- IV – solicitação ou recomendação dos Órgãos de Controle Externo, do Judiciário e Ministério Público; e
- V – representação e denúncias.

**Art. 17.** As solicitações de auditoria serão avaliadas pelo Controlador Interno Municipal, e, uma vez instaurado o procedimento, será expedido ofício ao Prefeito Municipal, que deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

- I – o número do ofício;
- II – a(s) unidade(s) a ser(em) auditada(s);
- III – o tipo, objeto e objetivo da auditoria;
- IV – o prazo inicial e final estimados para realização da auditoria, considerando o período de planejamento, execução e elaboração e entrega do relatório preliminar, com possibilidade de eventual prorrogação, se necessária, e;
- V – outros elementos que considerar necessários.

§ 1º Dependendo do volume e da complexidade da auditoria poderá(ão) ser designado(s) um ou mais servidores para prestar auxílio ao Controlador Interno Municipal para sua realização.

§ 2º O Controlador Geral do Município poderá dispensar a comunicação prévia da auditoria ao titular da unidade auditada, caso entenda que a dispensa seja necessária para o atendimento à finalidade da auditoria.

§ 3º O ofício de auditoria informará à unidade auditada o objetivo e a deliberação que originou a fiscalização e poderá solicitar, quando for o caso, além de documentos e informações, disponibilização de ambiente reservado e seguro para a instalação da equipe e designação de um servidor da unidade para contato.

§ 4º Os atos e procedimentos da auditoria constituem serviço público relevante, cabendo a todos, agentes políticos, servidores ativos, afastados ou inativos e terceiros, darem prioridade máxima no atendimento às solicitações do auditor, sob pena de configurar ilícito administrativo e crime de desobediência.

**Art. 18.** O planejamento das atividades de auditoria é a fase destinada a orientar a execução dos seus procedimentos e, caso necessário, poderão ser realizados levantamentos preliminares pelo auditor ou equipe de auditoria, a fim de melhor conhecer a atividade auditada e/ou unidade

auditada, seus riscos e controles, e o detalhamento dos procedimentos imprescindíveis ao alcance do objetivo pretendido.

**Art. 19.** A execução da auditoria compreende:

- I – reunião de abertura dos trabalhos, quando necessário;
- II – captação de informações e documentos;
- III – aplicação dos testes e procedimentos previstos no programa de auditoria, quando necessário;
- IV – outras medidas necessárias para subsidiar o processo de avaliação, podendo, inclusive, o auditor valer-se de perícias.

§ 1º Em todas as fases da auditoria, a captação de informações e documentos, e os acessos pretendidos serão efetivados por solicitação do auditor, preferencialmente, por meio de comunicação eletrônica, sem prejuízo da utilização do meio convencional.

§ 2º Sob pena de responsabilização, o prazo para atendimento à solicitação referida no § 1º deste artigo será de até 5 (cinco) dias úteis, contados do envio da respectiva mensagem, ressalvadas as situações que motivem a fixação de prazo diferenciado, que poderá ser estabelecido em comum acordo com o responsável pela atividade auditada.

§ 3º A contagem do prazo previsto no § 2º será iniciada no segundo dia útil após o envio da mensagem eletrônica ou, no primeiro dia útil após o recebimento da solicitação, devidamente comprovado, quando utilizada outra forma de envio.

§ 4º O prazo de que trata o § 2º poderá ser prorrogado por igual período pelo auditor, com base em pedido fundamentado apresentado pelo responsável dentro do prazo originalmente estabelecido.

§ 5º No caso de não atendimento ao prazo fixado na solicitação de informações e documentos, deve ser formalizada reiteração pelo Controlador Interno Municipal, com o alerta que o reiterado descumprimento será registrado no relatório de auditoria, e os agentes responsáveis poderão responder pelos seus atos, inclusive por crime de desobediência, conforme legislação pertinente.

§ 6º Durante a fase de execução, os procedimentos previstos no programa de auditoria serão efetuados para identificar, analisar, avaliar e documentar as informações e podem incluir:

- I – Mapeamento de processos: elaboração de fluxograma ilustrativo e matriz de riscos de um processo de trabalho para decompô-lo em sua sequência de atividades para identificação e avaliação dos riscos e controles existentes;
- II – Inspeção *in loco*: verificação da existência de registros, documentos, processos, procedimentos e ativos tangíveis podendo ser realizado por amostragem;
- III – Entrevista: formulação de perguntas escritas ou orais ao pessoal da unidade auditada ou a ela vinculado, inclusive terceiros, para obtenção de dados e informações, que poderão ser respondidas por meio de declaração ou lavratura de termo;
- IV – Análise documental: verificação de processos e documentos que conduzam à formação de indícios e evidências;
- V – Questionário de controle interno: aplicação de perguntas escritas para a compreensão geral do processo e dos controles internos da unidade auditada;
- VI – Exame de registros: verificação dos registros constantes de controles internos, para determinar a validade de operações;

VII – Conferência de cálculos: verificação e análise das memórias de cálculo que deram origem a registros, manuais ou informatizados;

VIII – Confirmação de terceiros: obtenção de informações relevantes com a finalidade de confrontar declarações de terceiros com os documentos constantes do escopo da auditoria;

IX – Rastreamento de transações: investigação do fluxo original dos dados que permite o exame da integridade de registros em sistemas de informação;

X – Procedimentos de revisão analítica: avaliação de informações por meio de comparações e análise de relacionamentos entre dados, buscando a identificação de situações ou tendências atípicas;

XI – *Benchmarking*: comparação de algum aspecto do desempenho de uma organização com o de outra organização, ou mesmo com outra área da própria organização, cujo desempenho positivo possa ser considerado uma referência;

XII – Testes substantivos: obtenção de evidências quanto à suficiência, exatidão e validação dos dados produzidos pelos sistemas contábeis e administrativos da unidade auditada.

§ 7º Ao determinar a extensão de um teste de auditoria ou um método de seleção de itens a serem testados podem ser empregadas técnicas de amostragem.

§ 8º Ao usar método de amostragem, estatística ou não, deve-se projetar e selecionar uma amostra que possa proporcionar evidência de auditoria suficiente e apropriada.

**Art. 20.** Durante a execução dos trabalhos poderão ser identificados os achados de auditoria, para os quais o auditor ou a equipe designada deverá identificar e analisar informações suficientes, confiáveis, relevantes e úteis para cumprir os objetivos da auditoria, mediante processo de comparação entre a condição (situação encontrada ou existente) e um critério (situação correta ou esperada).

§ 1º Para aspectos de conformidade, o critério pode ser oriundo de legislação, regulamentos, cláusulas contratuais, convênios e outros ajustes, jurisprudência e entendimento doutrinário.

§ 2º Para aspectos operacionais, o critério pode ser o indicador estratégico ou operacional que a gestão está utilizando para gerenciar os riscos relevantes para atingir seus objetivos ou um referencial aceito como *benchmarking* para a atividade auditada, como padrões e boas práticas.

§ 3º Os achados, as conclusões e os resultados dos trabalhos de auditoria interna deverão ser baseados em análises e avaliações apropriadas, devidamente comprovados e sustentados por evidências e documentados por meio dos papéis de trabalho.

**Art. 21.** O auditor poderá, a seu critério, realizar reunião de encerramento com o objetivo de discutir conclusões e recomendações com o responsável pela atividade auditada.

**Parágrafo único.** A reunião de encerramento terá por objetivo comunicar a finalização dos trabalhos de auditoria, assegurar a efetiva disponibilização e precisão das informações e documentos, bem como melhorar as relações com as unidades auditadas, devendo ser documentada caso surja alguma controvérsia.

**Art. 22.** Em qualquer fase do procedimento de auditoria poderá ser emitido Relatório Preventivo de Auditoria, contendo diagnóstico específico acerca de ocorrência de fatos capazes de provocar dano ao Município e/ou ao patrimônio de terceiros ou, ainda, que coloquem em

risco a segurança de pessoas e que requeiram providências pontuais e específicas a serem tomadas, em caráter de urgência, pelos titulares das unidades auditadas.

**Art. 23.** Existindo achados de auditoria desfavoráveis, o Controlador Interno Municipal ou a quem este delegar, poderá encaminhar relatório preventivo ao prefeito municipal ou ao titular da unidade auditada e, quando for o caso, a outras partes interessadas e responsáveis, para manifestação de esclarecimentos, justificativas e/ou adoção de providências com vistas à devida correção, no prazo de 15 (quinze) dias, contados do recebimento do respectivo Relatório, ressalvadas as situações que motivem a fixação de prazo diferenciado.

§ 1º O auditor ou a equipe de auditoria analisará os esclarecimentos, justificativas e/ou a adoção de providências com vistas a elaborar o Relatório Conclusivo de Auditoria, no prazo de até 10 (dez) dias.

§ 2º O prazo estabelecido no caput poderá ser prorrogado pelo Controlador Interno do Município ou por quem este delegar, no máximo, por igual período, desde que previamente solicitado pelo titular da unidade auditada ou pela parte interessada ou responsável dentro do prazo originalmente estabelecido.

§ 3º Na hipótese de não detecção de achados de auditoria desfavoráveis como resultado preliminar, dependendo da finalidade do procedimento de fiscalização, será proposto o arquivamento do processo de auditoria.

**Art. 24.** O Controlador Interno Municipal poderá determinar novas diligências, sempre que julgar necessária a complementação dos procedimentos de execução.

**Art. 25.** Os resultados decorrentes da realização de auditoria, após o cumprimento do prazo para manifestação do titular da unidade auditada e, quando for o caso, das partes interessadas e responsáveis, serão expressos em Relatório Conclusivo de Auditoria.

**Parágrafo único.** A manifestação do titular da unidade auditada e, quando for o caso, das partes interessadas e responsáveis, acerca dos achados preliminares de auditoria, deverão ser avaliados e incorporados no Relatório Conclusivo como um dos elementos de cada achado, individualmente, constando como resultado da avaliação as seguintes hipóteses:

I – sanado: quando houver elementos suficientes na manifestação que justifique ou esclareça o achado de auditoria, ou ainda que comprove a sua correção;

II – sanado parcialmente: quando houver elementos suficientes na manifestação que, parcialmente, justifique ou esclareça o achado de auditoria, ou ainda, que comprove parcialmente a sua correção, ou;

III – não sanado: quando não houver elementos suficientes na manifestação que justifique ou esclareça o achado de auditoria, ou ainda, que comprove a sua correção.

**Art. 26.** O Relatório Conclusivo de Auditoria será submetido ao Prefeito Municipal, contendo as seguintes propostas de encaminhamento, conforme o caso:

I – encerramento e arquivamento do processo de auditoria sem ressalva, nos casos de inexistência ou de saneamento dos achados, ou, ainda, aceitação total das alegações e justificativas apresentadas pela unidade auditada;

II – expedição de recomendação para saneamento de irregularidade ou aprimoramento de gestão;

III – encaminhamento ao Tribunal de Contas do Estado, respeitando o disposto no § 1º do art. 74 da Constituição Federal;

IV – encaminhamento à Procuradoria Jurídica do Município, quando houver indícios de autoria ou participação de servidores na prática de atos caracterizadores, em tese, de infração administrativa disciplinar;

V – encaminhamento à Procuradoria Jurídica do Município (PJM) ou ao Ministério Público Estadual ou Federal, para conhecimento e adoção de providências cabíveis quanto à responsabilização civil e penal dos envolvidos, quando for o caso;

VI – a conversão da auditoria em procedimento administrativo de responsabilização (PAR), quando houver indícios de autoria ou participação de pessoas jurídicas de direito privado na prática de atos caracterizadores, em tese, de ato lesivo à Administração Municipal, nos termos do art. 5º da Lei Federal nº 12.846, de 2013.

**Parágrafo único.** Todos os relatórios conclusivos de auditoria, seja qual for o resultado, serão encaminhados, para ciência do titular da unidade auditada e das demais partes interessadas e responsáveis, quanto às deliberações e aos prazos para cumprimento determinados pelo Controlador Interno Municipal.

**Art. 27.** O titular da unidade auditada, as partes interessadas e responsáveis poderão encaminhar ao Controlador Interno Municipal, para avaliação, as providências adotadas ou justificativas não apresentadas oportunamente, no prazo de até 15 (quinze) dias, contados da ciência do Relatório Conclusivo de Auditoria.

**Parágrafo único.** O auditor analisará os esclarecimentos, justificativas e/ou a adoção de providências com vistas a revisar o Relatório Conclusivo de Auditoria, emitindo ou não novo relatório.

**Art. 28.** O Controlador Interno Municipal monitorará o cumprimento das recomendações e poderá, a qualquer tempo, emitir relatório de monitoramento com sugestão de pelo menos uma das hipóteses de deliberação previstas no art. 25.

**Parágrafo único.** Na fase de monitoramento, o Controlador Interno Municipal poderá prorrogar uma única vez o prazo originalmente estipulado para cumprimento das recomendações, desde que haja pedido fundamentado da unidade auditada ou do prefeito municipal.

**Art. 29.** Quando os trabalhos de auditoria resultarem em informações sensíveis ou de natureza confidencial, sobretudo se a publicação dessas informações puder comprometer investigações ou procedimentos legais em curso, ou que possam ser realizados, o auditor poderá declarar o processo como sigiloso.

### **Seção III Das Inspeções**

**Art. 30.** Constituem objetos da realização de inspeções:

I – produtos de contratação de bens e serviços;

II – registros, documentos, processos, procedimentos e ativos tangíveis,

III – almoxarifados, inventários e outros procedimentos de gestão de materiais de consumo e permanente;

IV – produtos ou objetos resultantes de ações, projetos e atividades realizados por meio de contratos, convênios, acordos, parcerias e outros instrumentos congêneres, com organizações da sociedade civil;

V – sistemas eletrônicos de processamento de informações e plataformas eletrônicas de receita e despesa;

VI – unidades e setores administrativos;

VII – alienações, concessões, permissões e locações da Administração Municipal;

VIII – outros objetos passíveis de inspeção definidos em lei e regulamento.

**Art. 31.** Os resultados dos trabalhos de inspeção consubstanciados por meio de relatórios de inspeção serão encaminhados aos respectivos titulares da unidade auditada e, quando for o caso, às demais partes interessadas e responsáveis que, por sua natureza, devam ter conhecimento, sendo-lhes concedidos o prazo de 5 (cinco) dias para manifestação de esclarecimentos, justificativas e/ou adoção de providências com vistas à devida correção das constatações ou achados, quando for o caso.

**Parágrafo único.** O prazo referido no caput desse artigo poderá ser prorrogável, no máximo, por igual período, desde que previamente solicitado pelo interessado ou responsável, o qual dever ser devidamente aprovado pelo responsável pela auditoria.

#### **Seção IV Dos Levantamentos**

**Art. 32.** Constituem objetos da realização de levantamentos:

I – documentos e informações relacionados à:

a) composição de preços que serviram/servirão de base para licitações e contratações pretendidas;

b) constituição, organização e funcionamento da unidade auditada, incluindo regimentos, organograma, fluxograma de processos, manuais de rotinas e procedimentos e seus riscos e controles.

II – objeto a ser fiscalizado, seus normativos e procedimentos aplicáveis;

III – processos administrativos;

IV – sistemas, programas, projetos, atividades e demais dados da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional, de pessoal, contratos, convênios e instrumentos congêneres;

V – outros objetos passíveis de levantamento definidos em lei e regulamento.

#### **Seção V Dos Monitoramentos Gerais**

**Art. 33.** Constituem objetos da realização de monitoramento:

I – os sistemas contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, ouvidoria, acesso à informação e o portal da transparência;

II – as metas previstas no plano plurianual do Município, os indicadores e limites das obrigações constitucionais e legais, a execução dos programas, das ações, dos projetos e das atividades de governo, assim como os resultados alcançados pelos administradores;

III – os atos e registros de que resultem a arrecadação, o recolhimento e a renúncia de receita;

IV – a gestão e o controle de custos da Administração Municipal;

V – o processo de elaboração da prestação de contas do Prefeito Municipal, promovendo as articulações necessárias ao exato cumprimento do dever legal;

- VI – a gestão e os resultados do Regime Próprio da Previdência;
- VII – os processos de sindicâncias, administrativos disciplinar, responsabilização de pessoa jurídica, tomadas de contas especiais e demais procedimentos realizados pela Administração Municipal, assim como os respectivos julgamentos, para fins de controle e avaliação de resultados;
- VIII – as recomendações e decisões dos Órgãos de Controle Externo e dos demais órgãos públicos competentes, a fim de avaliar seus cumprimentos;
- IX – outros objetos passíveis de monitoramento definidos em lei e regulamento.

§ 1º A periodicidade deste monitoramento será estabelecida conforme plano de operativo do Controlador Interno Municipal.

§ 2º Ao formular recomendações e posteriormente monitorá-las, o Controlador Interno Municipal priorizará a correção dos problemas de natureza grave, que impliquem em risco de dano ao erário ou de comprometimento direto das metas estratégicas definidas pela unidade auditada.

§ 3º As auditorias subsequentes verificarão se o titular da unidade auditada adotou as providências necessárias à implementação das recomendações consignadas nos relatórios de auditoria anteriores sobre o mesmo tema.

#### **CAPÍTULO IV DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE E GESTÃO DE RISCOS**

**Art. 34.** São pilares do Programa de Integridade Municipal:

- I – suporte da alta administração;
- II – avaliação de riscos;
- III – código de conduta e integridade;
- IV – controles internos;
- V – transparência e controle social;
- VI – treinamento e comunicação;
- VII – canal de denúncia;
- VIII – investigações internas;
- IX – *due diligence*, como política de relacionamento com terceiros;
- X – auditoria e monitoramento.

##### **Seção I Operacionalização da Gestão de Riscos**

**Art. 35.** A operacionalização da Gestão de Riscos deverá ser concretizada em órgão da administração direta ou indireta, segundo a metodologia estabelecida, a qual deverá contemplar, no mínimo, as seguintes etapas e componentes:

- I – entendimento do contexto: etapa em que são identificados os objetivos relacionados ao processo organizacional e definidos os contextos externo e interno a serem levados em consideração ao gerenciar riscos;
- II – identificação de riscos: etapa em que são identificados possíveis riscos para objetivos associados aos processos organizacionais;
- III – análise de riscos: etapa em que são identificadas as possíveis causas e consequências do risco;

IV – avaliação de riscos: etapa em que são estimados os níveis dos riscos identificados, segundo critérios de impacto e probabilidade;

V – priorização de riscos: etapa em que são definidos quais riscos terão suas respostas priorizadas, levando em consideração os níveis calculados na etapa anterior;

VI – definição de respostas aos riscos: etapa em que são definidas as respostas aos riscos, de forma a adequar seus níveis ao apetite estabelecido para os processos organizacionais, além da escolha das medidas de controle associadas a essas respostas;

VII – atividades de controles internos: são as políticas e os procedimentos estabelecidos e executados para mitigar os riscos que a organização tenha optado por tratar;

VIII – 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, mas, também, com informações sobre eventos, atividades e conexões externas, que possibilitem o gerenciamento de riscos e a tomada de decisão; e

IX – monitoramento: avaliar a qualidade da gestão de riscos e dos controles internos da gestão, por meio de atividades gerenciais contínuas e/ou avaliações independentes, buscando 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.

**Parágrafo único.** Os gestores de riscos são os responsáveis pelo controle setorial das unidades administrativas da Prefeitura Municipal, com a incumbência de promover o gerenciamento dos riscos no âmbito de suas respectivas unidades, processos, políticas e atividades que lhes são afetas.

**Art. 36.** A Gestão de Riscos da administração pública municipal deverá considerar, entre outras possíveis, as seguintes tipologias de riscos:

I – riscos de imagem ou reputação: eventos que podem comprometer a confiança da sociedade, como agente principal, em relação à capacidade de a administração pública cumprir suas finalidades públicas;

II – riscos financeiros ou orçamentários: eventos que podem comprometer a capacidade do ente de contar com os recursos orçamentários e financeiros necessários à realização de seus programas, projetos e atividades, ou eventos que possam comprometer a própria execução orçamentária, como atrasos no cronograma de licitações;

III – riscos legais: eventos derivados de alterações legislativas ou normativas que podem comprometer a juridicidade dos atos administrativos;

IV – riscos operacionais: eventos que podem comprometer os objetivos do ente, normalmente associados a falhas, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas;

IV – risco orçamentário: eventos que podem comprometer a capacidade da unidade de contar com os recursos orçamentários necessários à realização de suas atividades ou eventos que possam comprometer a própria execução orçamentária;

V – risco fiscal: eventos que podem afetar negativamente o equilíbrio das contas públicas;

VI – risco de conformidade: eventos que podem afetar o cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis e erros nos processos organizacionais;

VII – risco social: eventos que podem comprometer o valor público esperado ou percebido pela sociedade em relação ao resultado da prestação de serviços públicos da instituição;

VIII – riscos de integridade: riscos que configurem ações ou omissões que possam favorecer a ocorrência de fraudes, condutas vedadas, desvios éticos ou atos de corrupção;

IX – risco de proteção de dados pessoais: riscos que configurem algum descumprimento às regras e princípios da Lei Federal nº 13.709/2018, Lei de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e ao respectivo programa implantado pelo ente;

X – risco inerente: risco ao qual o ente está exposto sem considerar quaisquer medidas de controle que possam reduzir a probabilidade de sua ocorrência ou seu impacto; e

XI – risco residual: risco a qual o ente está exposto após a implementação de medidas de controle para o tratamento do risco.

**Art. 37.** A matriz de risco dos órgãos da administração municipal será elaborada mediante a utilização de critérios técnicos aplicáveis, considerando o impacto e a probabilidade do risco identificado.

**Art. 38.** Para cada risco trabalhado devem ser propostas medidas de mitigação observando as normas vigentes e demais atos normativos internos relacionados ao objeto de análise.

§ 1º A adoção e a implementação das medidas de mitigação dos riscos deverão ser pautadas pela ética, razoabilidade, eficiência, economicidade, inovação e equilíbrio entre o impacto dos riscos e a probabilidade de sua ocorrência.

§ 2º Toda e qualquer medida de mitigação dos riscos não poderá criar obstáculos ao pleno exercício das funções e atividades do órgão ou entidade, privilegiando a celeridade administrativa e a desburocratização dos serviços.

**Art. 39.** Para garantir a eficiência e a efetividade do programa, ficam criadas três linhas de defesa da gestão de riscos da administração municipal:

I – primeira linha: os servidores executores das atividades e os gestores de risco das unidades administrativas;

II – segunda linha: o controlador geral interno e sua equipe; e

III – terceira linha: comissão de auditoria interna independente.

§ 1º A primeira linha de defesa é o controle das unidades administrativas, segundo o qual os próprios servidores públicos devem não só ter conhecimento, mas também gerir a rotina diária de trabalho e os seus riscos, sob o comando do gestor de risco, nomeado exclusivamente para coordenar as atividades de gestão de riscos.

§ 2º A segunda linha de defesa é o controle exercido pelo controlador geral interno, que agirá no monitoramento e no aprimoramento das etapas de gestão de riscos e das conformidades dos processos organizacionais, garantindo o suporte e o funcionamento do respectivo sistema de controle.

§ 3º A terceira linha de defesa é a avaliação das ações das duas primeiras linhas de defesa realizada pela comissão de auditoria interna, objetivando corrigir desvios e assegurar a integridade e eficiência da gestão de riscos.

§ 4º A comissão de auditoria interna será composta por 3 (três) servidores efetivos com nível superior, escolhidos pelo prefeito municipal dentre aqueles capacitados e com conhecimento básico em auditoria pública, com competência para atuar como terceira linha de defesa, realizando, no mínimo, 2 (duas) reuniões anuais, para estudar e analisar as ações de controle interno e de gestão de riscos e a eficiência do programa de integridade, visando a propor melhorias e ações corretivas ao sistema de controle interno e à política de gestão de riscos e integridade, conforme regulamento interno.

§ 5º Os membros da comissão de auditoria interna terão direito à percepção de uma gratificação no valor de 30% da Referência..., para cada mês que se reunirem no exercício de suas funções.

§ 6º Os membros que atuam nas três linhas de defesa têm acesso direto ao prefeito municipal, para prestar informações e solicitar medidas para aprimorar a gestão de riscos e os controles internos das unidades administrativas.

## **Seção II** **Operacionalização do Programa de Integridade**

**Art. 40.** São diretrizes do Programa de Integridade Municipal:

- I – promover a cultura ética e a integridade institucional focada nos valores e no respeito às leis, às normas e políticas internas e aos princípios da administração pública;
- II – fortalecer a integridade institucional do ente, que deve ser promovida por decisões baseadas no autoconhecimento e na diagnose de vulnerabilidades;
- III – prover os cargos de direção, chefia e assessoramento do município a partir da identificação de perfis e de fatores como experiência, conhecimento e habilidades adequados;
- IV – definir políticas específicas com orientação de padrões de comportamento esperados dos servidores municipais no relacionamento com os cidadãos, a iniciativa privada e o Terceiro Setor.
- V – disponibilizar informações à sociedade e primar pela atuação transparente da gestão, conforme legislação vigente;
- VI – fortalecer os mecanismos de comunicação com o público externo com objetivo de estimular o recebimento de insumos sobre a implementação de melhorias e a obtenção de informações sobre desvios de conduta a serem apurados; e
- VII – dotar os mecanismos de preservação da integridade pública do ente com critérios de identificação e punição dos responsáveis por possíveis desvios de conduta e atos de corrupção.

**Art. 41.** O Controlador Geral Interno e demais servidores especificamente designados para contribuir com as atividades do Programa de Integridade, executarão, de forma preferencialmente preventiva, as seguintes funções:

- I – conduzir investigação internas;
- II – avaliar condutas, processos, políticas e negócios, sob o ponto de vista da integridade e *compliance*;
- III – organizar a gestão de processos de responsabilização;
- IV – prestar suporte no gerenciamento de riscos;
- V – promover e conduzir *due diligences*;
- VI – realizar a gestão do Canal de Denúncias por meio da Ouvidoria Municipal;
- VII – promover treinamentos internos;
- VIII – sugerir a edição de normas internas;
- IX – Elaborar relatórios de integridade;
- X – Acompanhar e avaliar processos internos, riscos de integridade, não conformidades e atividades suspeitas;
- XI – Informar ao Prefeito Municipal todas as não conformidades encontradas.

## **Seção III** **Da Comunicação e do Treinamento**

**Art. 42.** As ações de comunicação e treinamento do Programa de Integridade deverão contemplar todas as iniciativas visando orientar os colaboradores de forma clara e direta, para que prestem um serviço de maneira íntegra e proba.

**Art. 43.** São objetivos da comunicação:

I – assegurar que todas as pessoas conheçam, entendam e assumam os valores e interesses do município e o Código de Ética e Conduta;

II – buscar que os colaboradores guiem suas ações pelos mais elevados padrões éticos;

III – comunicar regras e expectativas do ente municipal a todo público interno e externo com relação à integridade;

IV – promover o comportamento ético e íntegro em todas as ações da administração pública municipal;

V – buscar o comprometimento e o apoio de todos os servidores municipais e colaboradores com o Programa de Integridade;

VI – comunicar periodicamente as políticas e procedimentos do Programa de Integridade para os servidores municipais e para terceiros com os quais o ente municipal se relaciona.

**Art. 44.** Os treinamentos terão por objetivo a disseminação de valores, normas, políticas e procedimentos sobre a conduta ética e íntegra do município e deverão ser realizados periodicamente, documentados e mediante registro de presença do servidor ou colaborador.

**Parágrafo único.** A participação do servidor será consignada no seu histórico funcional e poderá ser considerada na sua avaliação anual de desempenho.

#### **Seção IV**

#### **Da Estruturação e Implementação do Canal de Denúncias**

**Art. 45.** O canal de denúncias, medida indispensável à garantia da manutenção da integridade pública, será gerido pelo controlador geral interno e pelo canal da Ouvidoria Municipal, com o objetivo de viabilizar, por meio de e-mail ou telefone exclusivo, a denúncia de ilícitos cometidos por empregados públicos ou demais colaboradores, inclusive da alta direção.

§ 1º O canal de denúncias não se destina a outros fins, senão o da justiça, lealdade e compromisso com o Programa de Integridade, permitindo contínua escalada na direção correta, com relação à ética e à integridade.

§ 2º As informações provenientes do canal de denúncias deverão ser tratadas com profissionalismo, seriedade e sigilo e serão formalmente tramitadas.

§ 3º Fica vedada a adoção de condutas repressivas ou discriminatórias contra o denunciante.

**Art. 46.** A administração pública municipal deverá incentivar a utilização consciente e de boa-fé do canal de denúncias, por parte de servidores e dos cidadãos, de modo a evitar a denúncia caluniosa.

#### **Seção V**

#### **Da Investigação Interna**

**Art. 47.** Compete ao controlador geral interno a realização de investigação interna quando tiver ciência da prática de ilícito, nos termos da Lei Federal nº 12.846/2013, cientificando o prefeito municipal para a abertura do processo administrativo de responsabilização.

**Parágrafo único.** A investigação deverá averiguar os fatos, identificar as circunstâncias, os envolvidos e eventual violação de norma, apontando responsáveis e as soluções ou sanções pertinentes, para a tomada de decisão do gestor sobre a abertura ou não do processo administrativo de responsabilização.

## **Seção VI Da *Due Diligence***

**Art. 48.** A atividade de *due diligence* consiste no processo de busca de informações de terceiros, antes da celebração de uma relação jurídica pelo ente municipal, a fim de formar as bases do instrumento a ser firmado, ou para aferir o grau de risco da fiscalização do ajuste, a partir da análise jurídica, da integridade e dos riscos de a pessoa física ou jurídica não observar ao pactuado e à legislação vigente.

**Art. 49.** A solicitação da *due diligence* deverá ser formalizada por qualquer secretário, diretor ou prefeito municipal, devendo o controlador geral interno entregar seu relatório em prazo razoável para a tomada da decisão.

## **Seção VIII Dos Ajustes e Retestes**

**Art. 50.** Os ajustes e retestes compreendem um modelo inteligente, previamente estabelecido e desenvolvido para corrigir e melhorar o desempenho do Programa de Integridade, analisando os resultados e permitindo os ajustes necessários a promoção da melhoria contínua como propulsora principal do Programa.

## **Seção IX Das Análises de Conformidade Processual**

**Art. 51.** Constituem objetos da realização de análise de conformidade processual pelo controlador geral interno e gestores de riscos:

- I – os processos administrativos de despesa;
- II – os processos e atos de admissão de pessoal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, assim como os de concessões de aposentadorias e pensões;
- III – os procedimentos e processos de sindicância, administrativo disciplinar e tomada de contas especial e demais procedimentos correccionais;
- IV – os processos de prestação de contas de adiantamentos ou suprimentos de fundos;
- V – as prestações de contas dos ordenadores de despesa da Administração Municipal;
- VI – outros objetos passíveis de análise de conformidade processual definidos em lei e regulamento.

**Parágrafo único.** Os prazos para manifestações dos titulares das unidades auditadas e, quando for o caso, das demais partes interessadas e responsáveis, quanto às constatações ou achados

resultantes das análises de conformidade processual, serão estabelecidos em regulamento próprio.

## **CAPÍTULO V DOS ESTUDOS, NORMATIZAÇÕES E INTEGRIDADE**

**Art. 52.** O Controlador Interno Municipal encaminhará para as unidades administrativas os resultados das pesquisas das legislações, jurisprudências e matérias relacionadas às suas áreas de atuação a fim de fomentar à boa governança.

**Art. 53.** O Controlador Interno Municipal apoiará os órgãos da administração direta e indireta na avaliação dos riscos, identificação e avaliação dos controles, elaboração e divulgação de normativos, criação de manuais e procedimentos operacionais ligados às atividades de controle.

**Art. 54.** A Controlador Interno Municipal irá propor e acompanhar as ações de elaboração do Código de Ética e Conduta dos agentes públicos do município e a promoção da ética e o fortalecimento da integridade em todas as unidades administrativas.

**Art. 55.** Os Relatórios de Gestão Fiscal do Chefe do Poder Executivo e do Poder Legislativo, previstos no art. 54 da Lei Complementar n. 101/2000, serão assinados pelo respectivo Chefe do Poder, pelo profissional responsável pela Contabilidade, pelo responsável pela administração financeira e também pelo Coordenador da Auditoria Interna.

**Parágrafo único.** Em caso de divergência da Auditoria com relação a informações do relatório de gestão fiscal e os fatos não terem sido sanados antes da emissão do relatório, estes serão identificados no relatório de auditoria e representados ao Tribunal de Contas do Estado.

## **CAPÍTULO VI DA OUVIDORIA MUNICIPAL**

**Art. 56.** O Poder Executivo instituirá ouvidoria a fim de estabelecer um canal de comunicação com os usuários dos serviços públicos.

**Art. 57.** O Controlador Geral Interno, se não atuar como Ouvidor Municipal, terá ciência das denúncias, reclamações e sugestões dos usuários processadas pela Ouvidoria Municipal, que serão devidamente registradas e catalogadas, de forma a subsidiar avaliações futuras e identificar fragilidades e riscos aos processos administrativos e aos objetivos organizacionais.

**Art. 58.** A ouvidoria promoverá constante comunicação com os órgãos setoriais, incentivando a adoção de medidas de melhoria, mas sem se olvidar de promover o *feedback* constante aos usuários dos serviços públicos municipais, sem prejuízo de demais atribuições definidas em ato normativo específico.

**Parágrafo único.** As respostas às reclamações ou dúvidas dos usuários dos serviços públicos processadas pela ouvidoria serão promovidas em tempo hábil de forma a não comprometer os seu direito fundamental à informação.

## **CAPÍTULO VII**

## DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

**Art. 59.** Nos termos da legislação poderão ser contratados especialistas para atender às exigências de trabalho técnico específico, em caráter temporário, em áreas de atuação não contempladas pelos profissionais integrantes do Sistema de Controle Interno Municipal, ou em situações cuja necessidade de serviço impeça o seu funcionamento normal.

**Art. 60.** As despesas decorrentes da execução da presente lei serão atendidas por recursos de dotações próprias do orçamento anual do município, suplementadas se necessário.

**Art. 61.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura de....., ..... de..... de.....