

TÍTULO DO TRABALHO:
PROJETO DE LEI DE ORGANIZAÇÃO, MACROFUNÇÕES E ATRIBUIÇÕES DO
SISTEMA DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL

AUTORES E AFILIAÇÕES INSTITUCIONAIS

Marcio Wada, Mestre em Direito pela Universidade de Araraquara.

Augusto Martinez Perez Filho, Doutor em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito - FADISP, Mestre em Direito Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP, Master of Laws (LLM) pela Brigham Young University (EUA). Professor Universitário no Programa de Mestrado Profissional de Direito e Gestão de Conflitos da Universidade de Araraquara - UNIARA.

Trata-se de um produto na categoria norma ou marco regulatório, apresentando um projeto de lei destinado a municípios de todo o país, com princípios e artigos sobre organização, macrofunções e atribuições do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, sob a nova ótica da gestão pública contemporânea que exige instrumentos mais efetivos de transparência, governança, gestão de riscos, integridade e *accountability*.

Por este projeto de lei, que contém estruturas e procedimentos objetivos e práticos de controles setoriais e gestão de riscos, muitos conflitos enfrentados atualmente pela Administração Pública Municipal, como apontamentos de Tribunais de Contas, inquéritos civis do Ministério Público e ações de improbidade administrativa e indenizatórias em geral, poderão ser evitados ou mitigados por meio de soluções práticas desenvolvidas no decorrer dos processos organizacionais das secretarias, departamentos ou setores públicos. Sua relevância para a comunidade acadêmica e profissional é significativa, porque o projeto apresenta um campo amplo de pesquisas, em face dos novos instrumentos de gestão de riscos de cada unidade administrativa de uma prefeitura, a qual deverá ser gerenciada, efetivamente, por uma nova ordem de transparência, equilíbrio orçamentário e financeiro e apresentação de resultados, causando impacto econômico, jurídico e social na sociedade de cada município. Esse projeto é motivado pela nova gestão pública que impera no país, a partir dos conceitos de Governos Abertos, governança pública, integridade, controle social e transparência, corolários dos princípios constitucionais da eficiência, da moralidade, da legalidade e da publicidade.

Araraquara/SP, 18 de maio de 2022.

IMPACTO E INOVAÇÃO DO PROJETO

Finalidade do Trabalho: O propósito do trabalho foi apresentar um novo modelo normativo de Sistema de Controle Interno Municipal, focado na integridade e nos princípios da governança pública, com o objetivo de apresentar instrumentos práticos, funcionais e viáveis para a realidade da maioria dos pequenos municípios brasileiros, a fim de prevenir e mitigar riscos de conflitos extrajudiciais e judiciais.

Nível e Tipo de Impacto:

- **Realizado:** Três municípios paulistas que estão utilizando as ferramentas jurídicas do projeto de lei, como Palestina, Ibirá e Potirendaba já sinalizaram resultados práticos na solução de conflitos, ao mitigarem riscos de futuras ações judiciais por meio de ações preventivas e corretivas dos controles internos setoriais e gerais.
- **Potencial:** O projeto tem potencial para aperfeiçoar a gestão pública municipal, mormente o quadro organizacional e funcional das prefeituras brasileiras, porque a maioria delas ainda estão vivenciando o antigo modelo de administração burocrática, sem focar na eficiência, nos controles e nos resultados. Com um novo modelo de controle setorial e geral, as três linhas de defesa da gestão de riscos farão parte da cultura organizacional de uma prefeitura, com ações práticas e preventivas de riscos de todas as naturezas, causando impactos positivos tanto na solução de conflitos internos e externos, como subsidiando o gestor de informações para melhorar o planejamento e a tomada de decisões em prol do interesse público.

Demanda: O projeto nasceu das estatísticas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que pontuou a falta de efetividade dos controles internos dos municípios paulistas, mesmo tendo leis locais prevendo o instituto, mas com foco somente no Controlador Geral. Por meio de pesquisa em várias legislações municipais, verificou-se a total ausência de instrumentos efetivos de gestão de riscos, controles setoriais e procedimentos de integridade, o que deflagrou a necessidade de se conceber um novo modelo normativo que fosse viável, prático, funcional e propositivo, objetivando implementar uma nova cultura de governança, integridade e controle na gestão pública municipal.

Área Impactada pela Produção: O projeto tem sua aplicabilidade voltada aos municípios brasileiros, inclusive os de pequeno porte, com impactos diretos nas sociedades locais, em face dos mecanismos que tendem a oferecer melhorias das políticas públicas e maior equilíbrio das contas municipais.

Replicabilidade: O trabalho pode ser replicado em todos os municípios brasileiros, independentemente da região em que se situa e da ideologia política dos gestores, uma vez que o projeto vem calcado na aplicabilidade das novas práticas de governança pública, transparência

e integridade, que vem sendo incentivada e semeada por todos os Tribunais de Contas dos Estados e da União.

Abrangência Territorial: A abrangência do trabalho é nacional, com impactos na gestão pública de todos os municípios brasileiros.

Complexidade: A complexidade do trabalho reside, primeiramente, na discricionariedade de o gestor em aceitar os desafios de criar as estruturas internas e dar independência legal aos setores para identificar, avaliar e gerenciar os riscos, para as tomadas de decisões. Esse modelo vai de encontro à administração patrimonialista e extremamente centralizada, porque exige um espírito novo de liderança pública, de transparência e capacitação constante do quadro funcional.

Nível de Inovação: O grau de inovação do trabalho é alto, porque o projeto apresenta instrumentos de gestão de riscos que podem ser aplicados tanto no menor município brasileiro como em um de grande porte, porque explica procedimentos objetivos e simples de controle interno para setores que possuem até mesmo um servidor ou empregado público.

Setor da Sociedade Beneficiado: Como este projeto envolve controles internos efetivos na administração pública municipal, o setor diretamente beneficiado é o Poder Executivo Municipal e, em segundo, a sociedade em geral, com amplitude para o segundo e terceiros setores que direta ou indiretamente celebram algum ajuste ou parceria com o município envolvido.

Fomento: Este trabalho não dependeu de apoio financeiro, institucional ou de outra natureza.

Registro de Propriedade Intelectual: Não houve a necessidade de qualquer registro de propriedade intelectual na produção do projeto.

Estágio da Tecnologia: Como se trata de um modelo normativo, o projeto pode ser utilizado e adequado em qualquer município brasileiro, sem necessidade de atualização.

Transferência de Tecnologia/Conhecimento: O projeto está sendo divulgado pelos seus autores e, futuramente, pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

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 a sua eficiência como mecanismo de prevenção de conflitos, em especial os relativos a atos de improbidade administrativa. O presente 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 (trinta) 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, corroborando 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 (thirty) 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.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública Municipal, no modelo federativo brasileiro, assumiu um papel preponderante para assegurar os direitos e 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 hoje é 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 (SCIM) 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 Sistema de Controle Interno Municipal 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 (vinte) 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 (trinta) municípios paulistas de pequeno porte, e detectar a possível aplicabilidade de ações dos sistemas de controles internos, visando a propor soluções preventivas à sua judicialização. Dentre os objetivos específicos pretende-se selecionar 30 (trinta) 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 do trabalho, abordar-se-ão os conceitos de governos abertos, democracia monitória 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*), 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, ou seja, aqueles com menos de 50.000 (cinquenta mil) habitantes, 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 dispondo sobre um novo desenho do sistema de controle interno municipal, 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, “[...] 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” (CHIZZOTTI, 2006, p. 28).

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 Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (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.

Utiliza-se, primeiramente, o método de estudo de multicaso, que, segundo Yin (2001), “[...] 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” (2001, p. 19).

Com base em dados secundários colhidos junto a acórdãos publicados no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo 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, e a respectiva sanção. Em seguida, selecionam-se os 30 (trinta) maiores

municípios de pequeno porte, ou seja, aqueles menos de 50.000 (cinquenta mil habitantes), distribuídos entre as 9 (nove) 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 (trinta) 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 sistema de controle interno municipal, 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 TCE-SP, 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 CONTEXTO DO PROBLEMA

O presente projeto visa apresentar uma solução normativa prática e efetiva para a ineficiência dos Sistemas de Controle Interno de municípios brasileiros, sobretudo os de pequeno porte, em face da carência de instrumentos de gestão de riscos e integridade nas normas que tratam sobre o tema, pesquisadas em trinta municípios paulistas.

Essa baixa densidade prática das normas municipais estudadas reflete, sobejamente, na eficiência, transparência e resultados das políticas e contas públicas, porque não permite que riscos graves sejam identificados e tratados tempestivamente, acarretando conflitos públicos das mais variadas naturezas, principalmente ações de improbidade administrativa, o que estimula uma nova normatização dos Sistemas de Controle Interno Municipal, para abranger não só o Controlador Geral Interno, mas todas as unidades administrativas, que se comprometem pelo atingimento das finalidades públicas.

Essa ineficiência dos sistemas de controle interno abrange todos os setores de uma prefeitura, das áreas de serviços públicos às procuradorias jurídicas, porque não existem mecanismos efetivos e objetivos de gerenciamento de riscos e de mensuração de resultados dos processos organizacionais, o que causa uma imprestabilidade de serviços, muitos dos quais engessados e sem metas específicas, cujos impactos negativos ou ineficiência são observados somente posterior à execução e sem possibilitar, muitas vezes, medidas corretivas, a causar danos ao erário e à sociedade local.

A dimensão da pesquisa abrangeu prefeituras de pequeno porte, aqueles com menos de 50.000 mil habitantes, que representam a maioria dos municípios brasileiros, os quais sofreram nos últimos anos com conflitos que foram judicializados, principalmente ações de improbidade administrativa. Utilizou-se como parâmetro trinta municípios do Estado de São Paulo, distribuídos nas nove regiões administrativas, tendo como base empírica as causas de ações de improbidade e as leis locais de Sistema de Controle Interno, a fim de compulsar se poderia haver instrumentos de controles mais eficientes para evitar as ações ímprobas dos agentes públicos.

O projeto de lei final apresentado tenciona corrigir as ineficiências de controles interno das leis locais pesquisadas, com instrumentos adequados de gestão de riscos, transparência e integridade, com alta carga de efetividade na prevenção e solução de conflitos de forma tempestiva em todos os setores de uma prefeitura

3 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico do presente trabalho 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 a gestão de riscos e os programas de integridade na gestão de conflitos públicos municipais.

3.1. AS INOVAÇÕES DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E GOVERNOS ABERTOS

Com o advento da reforma constitucional administrativa, em 1998, a administração pública brasileira sedimentou a eficiência 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 a apresentar melhorias nas políticas públicas e nas ações governamentais e nos processos políticos e administrativos (Farah, 2017, p. 5).

Atualmente, no Brasil, os entes federativos são fartos em produzir inovações na administração pública, e, no contexto da gestão pública gerencial, o objetivo mirou na eficiência dos resultados e serviços e em uma gestão democrática, focada na concretização de direitos fundamentais e erradicação das desigualdades sociais. Nesse cenário, a respeito das características atuais das inovações da gestão pública nacional, Marta Ferreira Santos Farah 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.”¹

¹ FARAH, M. F. S. “Inovação Pública”, GV Executivo, São Paulo, v. 4, n. 2, maio/jul. 2017, p. 5.

Neste trabalho, o segundo eixo, relativo aos processos políticos e administrativos, merecerá especial atenção, pois ele tem referência direta com a eficiência, a legalidade e a integridade dos atos administrativos, predispondo uma nova postura da Administração Pública em adotar práticas de boa governança pública, transparência e *accountability*, a exemplo do movimento do Governo Aberto, formado 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, 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 e CAMILO, 2019, p. 5).

3.2. A GESTÃO DE CONFLITOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E OS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

É notório que a Administração Pública gera ao Poder Judiciário anualmente milhares de processos envolvendo os mais variados objetos e partes, como direitos e deveres 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 academia, jurisprudência e legislação tem incentivado a diminuição da litigiosidade com a utilização de meios consensuais e/ou extrajudiciais de solução de controvérsias envolvendo entes públicos (CUÉLLAR e 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 8.429/93 (Lei de Improbidade Administrativa), para possibilitar às partes um acordo de não persecução cível antes da decisão final. A conciliação, mediação e arbitragem já estão avançando no campo dos litígios da Administração Pública, o que sinaliza um novo olhar à desjudicialização. Mas não obstante o avanço na criação de métodos adequados de solução de conflitos envolvendo a Administração Pública, é preciso, também, que haja instrumentos de gestão para prevenir as causas de irregularidades e ilegalidades no âmbito interno.

Essa forma de prevenção em grande parte ocorre por meio dos controles internos e externos, porém, ainda eles se mostram insuficientes dado a gama de ações que ainda

assolam o Judiciário brasileiro, principalmente, em lides envolvendo atos de improbidade administrativa na esfera municipal. Por isso, é necessário envidar esforços para elaborar estudos sobre as causas dessas condutas, para que não haja apenas um mecanismo de repressão e, sim, de prevenção. “A publicação da Lei de Improbidade Administrativa ocorreu a 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” (ARAÚJO e MORAES, 2020, p. 16).

Sabe-se que o primeiro mecanismo de combate a conflitos envolvendo corrupção e improbidade administrativa são as leis. Houve, de fato, um avanço legislativo, após a promulgação da Constituinte, com a Lei nº 8.429/92, Lei nº 9.840/99, lei da compra de votos; a Lei Complementar nº 135/10, lei da ficha limpa; a Lei nº 12.527/11, lei de acesso à informação; a Lei 12.846/13, lei anticorrupção; a Lei 12.850/13 e a Lei 13.047/14, que garantiu autonomia à Polícia Federal (SILVA, 2018, p. 11).

Entretanto, a existência de normas combativas é apenas uma ponta do problema, já que há, no Brasil, uma espécie de institucionalização da corrupção e improbidade nos anais da Administração Pública que precisa ser extirpada com mais controle e integridade. É também focando nas condições de existência dos conflitos que se consegue preveni-los, como bem pontifica Céli Regina Jardim Pinto:

“[...] 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.”²

Não há dúvida de que é possível criar mecanismos para evitar ilegalidades ou irregularidades nos atos antecedentes à decisão da autoridade pública, ou seja, durante o curso dos processos organizacionais da administração pública, como forma de remediação e prevenção de conflitos, sobretudo de improbidade administrativa e

² PINTO, Céli Regina Jardim. A banalidade da corrupção: uma forma de governar o Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011, p. 128-129.

corrupção. E os controles internos e os programas de integridade são as ferramentas corretas para o cumprimento desse incontornável desafio.

3.3. CONTROLES INTERNOS E INTEGRIDADE PÚBLICA

Esse viés de transparência, aliado ao controle e integridade, tem 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 (CARVALHO e SILVA, 2017, p. 3).

Não há dúvida de que quanto maior o controle e a transparência da gestão pública, menor as oportunidades para desvios éticos, atos de corrupção e o cometimento de atos de improbidade administrativa. 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 (MENDES, BESSA e SILVA, 2015, p. 18).

A criação de um ambiente ético na administração pública municipal, mais do que um ideal, 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 infundáveis relacionamentos com a sociedade civil, a iniciativa privada, o Terceiro Setor e a imprensa. Aos controles internos já existentes devem-se agregar estruturas de *compliance* e integridade, para coibir desvios éticos dos gestores e servidores públicos e daqueles que, de alguma forma, se relacionam com o setor público, criando um ambiente de crescente conformidade e legalidade.

Chega a ser inevitável a discussão de organização e implantação de programas de integridade no âmbito estatal, seja para evitar o envolvimento de agentes públicos em práticas de corrupção, seja para criar e disseminar exemplos estimulantes a transformações da própria sociedade e do mercado, seja ainda para que as entidades públicas logrem avaliar e monitorar os programas de integridade que eles exigem dos particulares contratados, como impõe a Lei Federal nº 12.846/13 (MARRARA, 2019, p. 9).

Segundo Antônio Fonseca, *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 sujeitarem-se às sanções (FONSECA, 2018, p. 18).

3.4. OS PROCEDIMENTOS DE CONTROLE INTERNO E INTEGRIDADE COMO PREVENÇÃO DE CONFLITOS

Este capítulo vem explicar e apresentar a integridade e o compliance e sua organicidade com o controle interno municipal, enquanto mecanismos da governança pública com foco na eficiência, juridicidade e na prevenção de conflitos envolvendo os municípios. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, da qual o Brasil faz 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).

Em comparação com a expressão da língua inglesa *compliance*, Antônio Fonseca explica que o sistema de gestão com base em integridade tem seu foco em 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 (FONSECA, 2018, p. 8). Contudo, independentemente da terminologia empregada por qualquer programa, integridade e *compliance* representam o dever de cumprir normas e processos e buscar sempre seguir valores éticos da organização em prol da eficiência e da juridicidade das ações públicas.

A hipótese lançada, nesta pesquisa, diz respeito à possibilidade de o programa de integridade, agregado ao sistema de controle interno, auxiliar na prevenção de conflitos da administração pública municipal, especialmente os casos de improbidade administrativa e corrupção. A base teórica do desenho procedimental apresentado neste trabalho é composta pelo Manual de Integridade da OCDE (OCDE, 2020), Manual de

Integridade, Gestão de Riscos e Controles Internos do Ministério de Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2020), no Referencial Básico de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2018) e no Plano Mineiro de Integridade (Resolução CGE, nº 21, de 26 de julho de 2019).

As causas de atos de corrupção e improbidade administrativa nos anais da administração pública do Brasil são várias, pois decorrem de elementos políticos, sociais, econômicos, culturais, históricos entre outros. Não obstante essa diversidade de fatores, é certo que muitos atos ilícitos ou ineficientes decorrem da ação ou omissão direta de servidores e empregados públicos no curso da execução das atividades administrativas do cotidiano da gestão pública.

O ato de corrupção ou de improbidade administrativa exige a vontade humana de agir conforme ou contrário à norma ou ao processo. É o que chamamos de dolo ou culpa. Segundo a iterativa jurisprudência de nossas Cortes, sobretudo do Superior Tribunal de Justiça, o elemento subjetivo é fundamental para a análise de existência do ato ímprobo. Porém, segundo Vivian Maria Pereira Ferreira é preciso ponderar o contexto e o sentido que subjaz do ato ilícito nas violações de princípios da administração pública e não apenas realizar um exercício subjetivo de presunção do dolo:

“Assim, a partir de um resgate da noção clássica de razão prática, sugeriu-se uma distinção entre o comportamento irracional de um lado, o ato voluntário orientado a determinados fins de outro, e, ainda, a ação racional dotada de sentido. A distinção, acredita-se, permite ter clareza de que nem toda conduta ilegal, ainda que intencional e voluntária, é injustificável do ponto de vista dos princípios que regem a Administração Pública. Da mesma forma, nem toda conduta formalmente legal deixa de ser ímproba, pois pode estar orientada a objetivos ilegítimos, de promoção de interesses privados às custas de recursos públicos.”³

Os procedimentos de controle interno, gestão de riscos e integridade serão fundamentais para a análise do elemento subjetivo da autoridade pública que 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 de dolo ou culpa.

³ 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, p. 18.

Em outras palavras, além de os controles internos e os programas de integridade servirem para dar eficiência e ética à administração pública, eles poderão subsidiar a juridicidade 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 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 desjudicialização de conflitos relacionados a corrupção e improbidade de gestores e servidores públicos.

4 MÉTODO DA PRODUÇÃO TÉCNICA

Este trabalho é fundamentada na pesquisa aplicada, qualitativa e exploratória, apoiada na análise bibliográfica e documental.

Utilizando o método dedutivo, o propósito da pesquisa é pesquisar, a partir da premissa da possibilidade de os programas de integridade e compliance aperfeiçoarem os sistemas municipais de controle interno, sob a ótica da gestão de conflitos, aferindo, primeiramente, as inovações das gestões públicas municipais, sobre o modelo de governança corporativa e as diretrizes de governos abertos, para então entender as atuais estruturas de controle interno atualmente vigentes. Em seguida, analisam-se os principais problemas por que passam as administrações públicas municipais no tocante à gestão de conflitos envolvendo o ente municipal, com ênfase nos atos de improbidade administrativa, elencando suas causas, efeitos e a efetividade dos controles existentes.

Na fase seguinte, exploram-se os principais aspectos dos programas de *compliance* e integridade pública, analisando *frameworks* existentes, estruturas, gestão de riscos, procedimentos, valores e fins almejados, investigando alguns projetos em andamento em municípios brasileiros.

Concebe-se, com os dados coletados, a hipótese de os controles internos e os programas de *compliance* e integridade serem utilizados como ferramentas para a gestão de conflitos envolvendo a Administração Pública Municipal, especialmente na prevenção de atos ilegais, desconformes e de improbidade administrativa.

5 TIPO DE INTERVENÇÃO E MECANISMOS ADOTADOS

A intervenção e os mecanismos adotados partiram do pressuposto de que 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 sistema de controle interno municipal 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, online) e ISO 31000⁴.

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, se relacionam com o setor público, criando um ambiente de crescente conformidade e legalidade.

Segundo Antônio Fonseca (2018),

[...] *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 sujeitarem-se às sanções. (2018, p. 18).

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.

⁴ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR ISO 31000**: Gestão de riscos: Princípios e diretrizes. Rio de Janeiro, 2009.

6 RESULTADOS E ANÁLISE

A premissa maior lançada, neste trabalho, 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 sistema de controle interno municipal.

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 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 Sistema de Controle Interno Municipal 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 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 sistema de controle interno municipal, 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 estas que sem uma carga horária semanal de 20h 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 linha 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-la de acordo com as características de cada município, no entanto, traça-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 I) que a nova lei dever conter:

1º) 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;

2º) 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;

3º) previsão de que o cargo de controlador geral seja de provimento efetivo, com carga horária proporcional às estruturas e pontos de controle da prefeitura;

4º) previsão sobre os procedimentos e fundamentos da política de gestão de riscos, ouvidoria, auditoria e integridade;

5º) 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;

6º) 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

7º) 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 I, 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 sistema de controle interno municipal alçarão a gestão pública desses municípios de pequeno porte a um patamar de governança pública nunca 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.

7 CONCLUSÃO

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 (trinta) 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 sistema de controle interno municipal, 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 (trinta) 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* público.s como ferramenta de construção de uma cultura ética e de combate à corrupção.

A adição de macrofunções ao sistema de controle interno municipal 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 sistema de controle interno municipal 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, estes novos mecanismos de aperfeiçoamento do sistema de controle interno municipal 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. E 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-gestc3a3o-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^a 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. 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. 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. . Acesso em: jan. de 2022.

BRASIL. Decreto N° 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. 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. 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. 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. 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. 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. 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. 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/l8429.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. 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. 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/acesso-a-informacao/governanca/manualdeintegridadegestaoderiscosecontrolesinternosmdr_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-normizacao-internas-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. 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. 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, nº 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, Leila; MOREIRA, Egon Bockman. 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%20leila%3B%20moreira%2C%20egon%20bockmann%20-%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABlica%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 Publicités problèmes**. Tradução do inglês de Joëlle Zask. 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 Estudos Working Papers**, 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, Alamiro Velludo. **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/generatedContent?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. 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.