XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITO PENAL, PROCESSO PENAL E CRIMINOLOGIA

ALEXANDRE NAOKI NISHIOKA

JOICE GRACIELE NIELSSON

LUIZ GUSTAVO GONÇALVES RIBEIRO

Copyright © 2026 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Educação Jurídica
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello – UFMS – MS
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG
Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito penal, processo penal e criminologia[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Alexandre Naoki Nishioka; Joice Graciele Nielsson; Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro– Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5274-672-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030

2. Direito penal. 3. Processo penal e criminologia. XV Encontro Internacional do CONPEDI Alicante - Espanha (1: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITO PENAL, PROCESSO PENAL E CRIMINOLOGIA

Apresentação

APRESENTAÇÃO

A presente obra coletiva reúne um conjunto expressivo de estudos dedicados a alguns dos mais relevantes e desafiadores temas contemporâneos do Direito Penal, da Criminologia, da Política Criminal, dos Direitos Humanos e das instituições de controle e justiça. Os capítulos aqui publicados refletem a pluralidade teórica, metodológica e temática que caracteriza a pesquisa jurídica atual, abordando questões que vão desde o enfrentamento da corrupção, a proteção da integridade da prova e os limites da persecução penal, até os desafios da política criminal ambiental, da violência de gênero, da criminalidade organizada transnacional e das transformações dos sistemas de execução penal.

Todos os trabalhos que compõem esta coletânea foram apresentados e amplamente debatidos durante o XV Encontro Internacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), realizado no Campus da Universidade de Alicante, em Alicante, Espanha, nos últimos dias do mês de maio de 2026. O evento reuniu pesquisadores, professores, estudantes e profissionais de diversas instituições brasileiras e estrangeiras, proporcionando um ambiente acadêmico privilegiado para o intercâmbio de ideias, o aprofundamento científico e a construção de reflexões críticas sobre os rumos do Direito contemporâneo.

Os estudos aqui reunidos evidenciam a maturidade das pesquisas desenvolvidas pelos autores no âmbito do Grupo de Trabalho de Direito Penal, Processo Penal e Criminologia, os quais enfrentam com rigor científico temas sensíveis e de grande repercussão social. Questões como a atuação preventiva do Ministério Público no combate à corrupção, a cadeia de custódia da prova oral, os desafios da ressocialização, a monitoração eletrônica, o feminicídio, a expansão do Direito Penal, os impactos da Operação Lava Jato, a proteção ambiental, a tutela dos direitos humanos, a criminalidade organizada e os fenômenos migratórios são analisados sob perspectivas críticas e inovadoras, contribuindo para o avanço do conhecimento jurídico e para o aprimoramento das instituições democráticas.

A qualidade acadêmica dos textos, associada à atualidade dos problemas investigados e à profundidade das análises apresentadas, transforma esta coletânea em importante instrumento

de consulta para pesquisadores, docentes, estudantes de graduação e pós-graduação, membros do sistema de justiça e demais profissionais interessados na compreensão dos desafios jurídicos do século XXI.

Mais do que registrar os debates travados no âmbito do XV Encontro Internacional do CONPEDI, esta obra representa uma contribuição efetiva para a produção científica nacional e internacional, estimulando novas pesquisas e promovendo reflexões indispensáveis sobre os limites, possibilidades e responsabilidades no âmbito das ciências penais, diante das complexas demandas da sociedade contemporânea.

Convidamos, assim, o leitor a percorrer as páginas desta coletânea, certo de que encontrará análises qualificadas, perspectivas instigantes e importantes contribuições para o desenvolvimento do pensamento jurídico crítico e comprometido com os valores do Estado Democrático de Direito.

Alicante, primavera européia.

Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro - Centro Universitário Dom Helder. Email: lgribeirobh@gmail.com - Telefone: (31) 9918-50791

Joice Graciele Nielsson - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Email: joice.gn@gmail.com - Telefone: 55) 9972-88761

Alexandre Naoki Nishioka - Universidade de São Paulo. Email: nishioka@usp.br - Telefones: (11) 9964-61970 ou (11) 5212-4526

A ATUAÇÃO PREVENTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO COMBATE À CORRUPÇÃO E O FORTALECIMENTO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO: UM ESTUDO DE CASO

THE PREVENTIVE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN COMBATING CORRUPTION AND STRENGTHENING INTERNAL CONTROL BODIES: A CASE STUDY

Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini [1]
Samuel Dalfarra Naspolini

Resumo

O presente artigo científico tem por objetivo principal verificar a eficácia dos meios de atuação preventiva das instâncias de controle no combate à corrupção e na correção de ilícitos administrativos no Brasil, a partir do estudo de caso da experiência concreta do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, chamada Programa Unindo Forças. Utilizar-se-á, também, do método hipotético dedutivo no estudo da legislação e da doutrina aplicável ao caso. Reiterados escândalos de corrupção em todos os níveis da Federação atestam a profunda exposição da Administração Pública brasileira a práticas ilícitas, incrustadas, como regra, em atividades típicas do aparato estatal. Desde a execução de contratos administrativos até o exercício cotidiano do poder de polícia, enfim, todas as ações próprias da Administração parecem sujeitas a condutas desviantes e malversação de recursos. Consciente do relevante papel das unidades de controle interno como parceiras estratégicas do Ministério Público, o Programa Unindo Forças propõe o diálogo interinstitucional e o intercâmbio de ideias como fator de aprimoramento das controladorias municipais, desde logo propondo, atento à contribuição de órgãos nacionais especializados na matéria, medidas práticas e concretas de fortalecimento.

Palavras-chave: Palavras-chave: combate à corrupção, Atuação ministério público, Programa unindo forças, Controle interno, Administração pública

Abstract/Resumen/Résumé

This scientific article aims to verify the effectiveness of preventive measures taken by oversight bodies in combating corruption and correcting administrative offenses in Brazil, based on a case study of the concrete experience of the Public Prosecutor's Office of the State of Santa Catarina, called the "Uniting Forces Program." The hypothetical-deductive method will also be used in the study of the legislation and doctrine applicable to the case. Repeated corruption scandals at all levels of the Federation attest to the profound exposure of the Brazilian Public Administration to illicit practices, which are generally embedded in activities typical of the state apparatus. From the execution of administrative contracts to the

[1] Doutora em Direito. Professora do PPGD da UPM, da FMU e UNIFACVEST. Professor do Curso de Direito da ESPM. Presidente do CONPEDI.

daily exercise of police power, in short, all actions inherent to the Administration seem subject to deviant conduct and misappropriation of resources. Aware of the important role of internal control units as strategic partners of the Public Prosecutor's Office, the Uniting Forces Program proposes inter-institutional dialogue and the exchange of ideas as a factor in improving municipal comptroller offices, immediately proposing, attentive to the contribution of national bodies specialized in the matter, practical and concrete measures for strengthening them.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Keywords: combating corruption, Uniting forces program, Role of the public prosecutor's office, Internal control, Public administration

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo analisar a eficácia dos meios de atuação preventiva das instâncias de controle no combate à corrupção e na correção de ilícitos administrativos no Brasil, calcado, sobretudo, na experiência concreta do Ministério Público de Santa Catarina, na última década, no fomento à estruturação de órgãos administrativos de controle interno, municipais e estaduais, dotados de autonomia e plena capacidade de ação.

Instituição fundamental à Justiça (CF, art. 127) e órgão de controle externo à Administração Pública, o Ministério Público concretiza em suas leis orgânicas a atribuição constitucional de tutela dos direitos transindividuais, dentre os quais, a proteção ao patrimônio público (CF, art. 129, III; Lei 8.625/93, art. 25, IV, 'b'; LOMPSC, art. 738/2019, art. 90, VI, 'b' e 'd' e IX. Contudo, a atuação da Instituição é ainda associada à perspectiva *repressiva*, mediante emprego de instrumentos como a ação penal pública (CF, art. 129, I; CPP, art. 24), a ação civil pública (Lei 7.347/85) e a ação de improbidade administrativa (Lei 8.429/92, amplamente modificada pela Lei 14.230/2021).

Todavia, reiterados escândalos de corrupção em todos os níveis da Federação atestam a profunda exposição da Administração Pública brasileira a práticas ilícitas, incrustadas, como regra, em atividades típicas do aparato estatal. Desde a execução de contratos administrativos até o exercício cotidiano do poder de polícia, enfim, todas as ações próprias da Administração parecem sujeitas a condutas desviantes e malversação de recursos.

O problema torna-se mais flagrante diante do descompasso entre a existência de um complexo e custoso conjunto de órgãos de controle externo e a ineficiência concreta de instrumentos de prevenção e combate à corrupção. Na percepção social, Tribunais de contas, Poder Legislativo, Ministério Público e Poder Judiciário, todos eles em tese comprometidos com a defesa do patrimônio público, não conseguem obstar a escalada da ilicitude na esfera pública. Em relação ao combate à corrupção no Brasil, pode-se afirmar que o sistema de separação e controles recíprocos entre Poderes (CF, art. 2º), conquanto fundamental, é insuficiente.

Isto porque, como regra, é sobre a fragilidade estrutural da Administração, presente inclusive em segmentos da atuação do Poder Público especialmente sujeitos à influência do poder econômico, que se formam rotinas ilícitas a envolver agentes público e privados. Tais práticas, discretas de início, espraiam-se rapidamente para outros órgãos públicos, constituindo teias organizadas de desvios. Em muitos desses casos, medidas *administrativas* simples poderiam ter evitado ou rapidamente corrigido irregularidades que se converteriam, tempos depois, em grandes esquemas de corrupção.

A principal ausente no sistema de prevenção e correção ao ilícito administrativo é a própria Administração. Não se trata, aqui, apenas da notória dificuldade na implementação dos processos disciplinares (PAD's) contra seus próprios servidores. Cuida-se, por exemplo, da insegurança letárgica do Poder Público diante de seus fornecedores, nada obstante os formidáveis poderes "formais" conferidos à Administração contratante pela Lei de Licitações e Contratos e Administrativos (Lei 14.133/2021) e pela Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013).

Cria-se, assim, um quadro sinistro. Em termos quantitativos, o Ministério Público possui Promotorias de Justiça abarrotadas de procedimentos investigativos, via de regra relacionados a pequenos desvios, em prejuízo às investigações de vulto. Por outro lado, constata-se na prática a ineficácia de tais instrumentos, já que, no caso do *Parquet*,

a lógica formal da atuação investigativa desenhada a partir da Lei da Ação Civil Pública (Representação do Comunicante - Portaria – Inquérito Civil - Requisição - Análise Documental - Conclusão) muitas vezes não é a mais útil ou adequada em face de desafios operacionais concretos.

Assim, o aprimoramento do Sistema de Controle demanda induzir a Administração para que ela defenda seus próprios princípios e o seu patrimônio com maior autonomia. É a Administração – ou deveria ser - a principal interessada na preservação dos bens confiados à sua gestão - e seus administradores devem ser instados à adoção de medidas plausíveis neste sentido.

Objetiva-se, portanto, verificar a eficácia dos meios de atuação preventiva das instâncias de controle no combate à corrupção e na correção de ilícitos administrativos no Brasil, a partir do estudo de caso da experiência concreta do Ministério Público de Santa Catarina, chamada Programa Unindo Forças.

Utilizar-se-á, também, do método hipotético dedutivo no estudo da legislação e da doutrina aplicável ao caso.

1.Fundamentos Constitucionais Do Programa Unindo Forças

A Constituição Federal, no Título reservado à organização dos Poderes, na Seção que trata da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, estabelece, dentre os mecanismos para o acompanhamento e a fiscalização da aplicação de recursos públicas, o Controle Interno, que deve ser executado por cada Poder, conforme previsto no art. 70:

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

Com texto que reproduz a norma federal, também a Constituição do Estado de Santa Catarina prevê a fiscalização das ações administrativas pelo controle interno, em seu art. 58:

> Art. 58. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos e entidades da administração pública, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Especificamente no que se refere ao controle interno a ser realizado em âmbito local, a previsão constitucional consta no artigo 31 da Carta Federal, que dispõe que a fiscalização do Município "*será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei*".

A instituição e manutenção, pelos Municípios, do sistema de controle interno local representa obrigação constitucional, da qual não pode a Comuna se eximir. Na lição de Anna Candida da Cunha Ferraz:

> A fiscalização consiste na ação de verificar, examinar, velar, vigiar, sindicar e até censurar alguém. Essa ação de vigília, verificação ou exame da qual decore a censura prévia ou posterior deve ser exercida no âmbito do Município de dois modos determinados na Constituição: a fiscalização mediante controle externo e a fiscalização mediante controle interno. É competente, por força da determinação contida no dispositivo em visita, o Poder Legislativo para exercer o controle externo do Município; o Poder Executivo é competente para exercer o controle interno. O final do dispositivo – na forma da lei - obriga a edição de lei reguladora dos sistemas de controle. (Machado (org.); Ferraz (coord.), 2010, pg. 248).

O dispositivo constitucional possui profunda dimensão política. O controle externo confiado ao Poder Legislativo talvez seja a manifestação mais clara do princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º), proveniente da formulação clássica de Montesquieu e convertido, nas modernas democracias, a um complexo sistema de interpenetração de funções e controles recíprocos. Se o controle parlamentar externo simboliza o controle popular, democrático, sobre a Administração, o controle interno é a manifestação do poder disciplinar e de auto-organização do próprio aparato administrativo, sobretudo encarnado no Poder Executivo, porém também investido de legitimidade democrática.

E no tocante à obrigação constitucional de controle e a relevância do controle interno, preleciona José Afonso da Silva:

> As instituições constitucionais são, por princípio, de natureza permanente, porque se entendem indispensáveis à estrutura do Estado e da organização de poder. Muitas delas se inserem no sistema de controle intra-órgãos, como é o caso. Essa regra tem razão maior de ser na estrutura do Estado Federal, nas hipóteses em que a Constituição Federal é que define instituições que devam necessariamente existir nos Estados-membros e nos Municípios. Não teria sentido a Constituição Federal definir a instituição de um sistema de controle, a ser observado pelos Estados, como possibilidade de vir a ser desfeito posteriormente por vontade de seus destinatários. (Silva, José Afonso da, 2009, pg. 312 a 317)

Além da previsão constitucional, os controles internos da Administração Pública são mencionados em diversas normas infraconstitucionais de relevo, como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 59); a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (art. 7º, §2º; art. 8º, §3º; art. 117, §3º); a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) e a Lei do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei do MROSC - Lei 13.019/14. Deve-se ressaltar, ainda, a normativa própria dos órgãos de controle externo, que confiam às instâncias de controle interno importantes missões de fiscalização, como é o caso, em Santa Catarina, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas (Lei Complementar 202/2000).

2. Funções Do Controle Interno

A Constituição Federal aborda também as principais finalidades dos órgãos de controle interno ao dispor:

> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
> III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
> IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
> § 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Assim, as atribuições da controladoria interna estão relacionadas, em regra, ao acompanhamento e fiscalização das atividades realizadas pelos gestores públicos, de modo a garantir que a atuação desses últimos se dê em conformidade com a legalidade, o planejamento e a consecução de metas materiais estabelecidas pela própria Administração Pública. A controladoria desponta, em seu desenho constitucional, como indispensável instrumento de gestão interna, tanto no tocante ao acompanhamento da legalidade formal dos atos administrativos, a cargo do Gestor Maior da Instituição, quanto na implementação do programa de governo e avaliação dos resultados obtidos.

Na verdade, sob perspectiva constitucional, a atuação das Controladorias é ainda mais ampla, pois toca indiscutivelmente aos três estágios da ação do Poder Público, conforme preconizado pela Ciência da Administração: planejamento, execução e controle. É imprescindível, em primeiro lugar, a participação das unidades de controle interno na formulação do planejamento da Administração, em especial, nos instrumentos orçamentários do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Na sequência, a UCI atua na fiscalização direta das políticas públicas e programas autorizados pela programação orçamentária. Por último, a unidade envolve-se no que se poderia chamar de ações de controle propriamente ditas, ao verificar o atingimento das metas prevista e identificar eventuais problemas no curso da ação administrativa. Os dados obtidos nestas últimas ações de controle retroalimentam o planejamento, e auxiliam a Administração na fixação de novas metas e programas. Trata-se, em síntese, do controle interno induzindo o ciclo virtuoso de aprimoramento da gestão pública.

Matheus Carvalho argumenta que o órgão responsável pelo controle interno não possui função consultiva, "mas sim de efetiva fiscalização, orientação e revisão de atos praticados dentro da estrutura do Poder Executivo". (Carvalho, 2015. p. 386).

Em vista disso, as atividades de controle interno podem ser compreendidas como o "*conjunto de métodos, processos e recursos empregados pela própria estrutura interna de produção do ato, com vistas a impedir o erro, a fraude, a ineficiência para realizar com plenitude a legalidade almejada da atuação administrativa*". (Castro, 2010).

A unidade de controle interno volta-se, portanto, à análise dos atos dentro da estrutura organizacional de um mesmo Poder, e desenvolve relevante atribuição preventiva ao acompanhar a regularidade das atividades desenvolvidas. Por possuir as

mencionadas características, as funções do órgão responsável pelo controle interno são consideradas uma expressão do poder de autotutela da Administração Pública. A esse respeito, Gattringer comenta:

> O controle interno da Administração Pública, também conhecido como autocontrole ou controle administrativo, é aquele que se realiza internamente, ou seja, realiza-se através dos órgãos componentes da própria estrutura administrativa que pratica e fiscaliza os atos sujeitos ao seu controle. (Gattringer, 2006. p. 92)

O controle interno é, de igual forma, derivado do poder-dever de autotutela que detém a Administração Pública para reavaliar seus próprios atos. Nesse liame, cabe destacar que o poder de autotutela:

> […] permite à Administração Pública rever os próprios atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes. Esse poder é amplamente reconhecido pelo Poder Judiciário em cujo âmbito foram formuladas as Súmulas n^{os} 346 e 473, pelo STF; nos termos da primeira, "a Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos"; e, em conformidade com a segunda, "a Administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial". (Di Pietro, 2015. p. 881).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, o mais minucioso entre os diplomas nacionais que, nos últimos anos, atribuíram tarefas às controladorias locais, enumera em seu Artigo 59, ainda uma série de atribuições, complementares às tarefas constitucionais do órgão, vinculando-as ao exercício concomitante do controle externo.

A efetiva contribuição da unidade de controle interno ao exercício do poder de autotutela está relacionada à capacidade de desenvolver, dentro da função de controladoria, atribuições simultâneas de corregedoria, ouvidoria, auditoria e transparência, nas situações em que o ente federativo não possua outro setor ou servidor designados especificamente para essas atividades. Complementares umas às outras, as mencionadas atividades podem representar um conhecimento mais amplo dos fatos ocorridos e fomentar o exercício da função de controlador interno com informações relevantes sobre as ações da Administração Municipal.

A obra *Panorama do Controle Interno no Brasil*, elaborada pelo Conselho Nacional de Controle Interno, diferencia e conceitua algumas das mencionadas atribuições. Segundo o material, a função de **corregedoria** está relacionada à apuração dos "indícios de ilícitos praticados no âmbito da Administração Pública, e promover a responsabilização dos envolvidos, por meio da instauração de processos de adoção de procedimentos, visando inclusive o ressarcimento nos casos em que houver dano ao erário" (p. 47).

O desempenho de atribuições de **auditoria** "tem por finalidade avaliar os controles internos administrativos dos órgãos e entidades jurisdicionados, examinar a legalidade, legitimidade e avaliar os resultados da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade bem como a aplicação de recursos por pessoas físicas ou jurídicas" (p. 47).

Ao realizar atividades de **ouvidoria**, por outro lado, o controle interno deve "fomentar o controle social e a participação popular, por meio do recebimento, registro e tratamento de denúncias e manifestações do cidadão sobre serviços prestados à sociedade e a adequada aplicação dos recursos públicos, visando à melhoria da sua qualidade, eficiência, resolubilidade, tempestividade equidade" (p. 47). Há, neste quesito, forte componente democrático, à medida que se abre a Administração para o recebimento de reclames sociais. A função de ouvidoria recebeu destaque e regulamentação, no plano nacional, com a edição da Lei dos Direitos dos Usuários dos Serviços Públicos (Lei 13.460/2017).

Por fim, as ações do controle interno devem buscar efetivar também a **transparência** dos atos praticados pelo Poder Público, tema bastante em voga no Direito Administrativo contemporâneo, especialmente após a edição da Lei Complementar 131/2009 e da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), que trata do direito coletivo à informação e o fomento à cultura da transparência. Isso porque, segundo o *Manual de Integridade Pública e Fortalecimento de Gestão*, elaborado pela Controladoria-Geral da União, é necessário "*garantir que os cidadãos disponham de informações relativas à aplicação dos recursos públicos, assegurar que estejam acessíveis todos os instrumentos legalmente instituídos com o fim de possibilitar a participação popular no controle e no monitoramento das ações governamentais, e desenvolver canais de comunicação e de interação com o cidadão*" (p. 12), e cabe ao controle interno exigir que essas informações estejam disponíveis.

De acordo ainda com a obra *Panorama do Controle Interno no Brasil*, ao atuar nas citadas macro funções, o órgão de controle interno consegue agir "prioritariamente na apuração de denúncias e irregularidades; no apoio ao controle externo e no estímulo a transparência e ao controle social; na realização de auditorias e monitoramento de suas recomendações; e na atuação preventiva para redução de ilícitos funcionais, dentre outras tantas tarefas". (p.44),

Há uma clara derivação, por conseguinte, entre as funções atribuídas ao controle interno e a materialização não apenas dos princípios gerais da Administração Pública (CF, art. 37), mas dos serviços públicos e dos direitos sociais como um todo, tornados mais eficientes pela dinâmica atuação do controle. Nunca é demais destacar que em "uma Administração Pública em que a controladoria consiga exercer plenamente seu papel, a gestão do patrimônio público conseguirá atingir altos níveis de eficácia e, além disso, conseguirá atender cada vez melhor e com maior transparência aos interesses da sociedade". (Oliveira Júnior, 2009. p. 40).

Em Santa Catarina um dos principais marcos normativos da passagem das unidades de controle interno de meras instâncias de revisão contábil para efetivos instrumentos de racionalidade na gestão foi a edição, pelo Tribunal de Contas do Estado, da Instrução Normativa nº 20/2015, que, ao estabelecer regras para prestação de contas por parte dos órgãos jurisdicionados, valorizou o papel das Unidades de Controle Interno (UCI's) na avaliação de informações essenciais dos Municípios. Nos termos desta normativa, a estruturação da unidade de controle interno é dever do Estado e dos Municípios, tendo por objetivo a gestão responsável, a transparência, a probidade dos atos administrativos, o cumprimento do planejamento orçamentário e financeiro e a regularidade da gestão. O controle interno estaria, assim, incumbido da verificação da regularidade dos atos de gestão, além do apoio às atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal de Contas.

A responsabilidade do órgão central do controle interno engloba atividades de coordenação, planejamento e normatização das atividades de controle, as quais devem estar sempre dirigidas à ideia de risco, isto é, a suscetibilidade de ocorrência de eventos

indesejáveis que afetam negativamente a realização dos objetivos das unidades jurisdicionadas, como falhas, fraudes ou irregularidades em atos e procedimentos ou insucesso na obtenção de resultados esperados.

Ao controle interno cabe realizar também o exame da conformidade e o exame do desempenho, ambos relacionados à sua capacidade de identificar e corrigir falhas e irregularidades. Enquanto a conformidade é averiguada pela análise da legalidade, legitimidade e economicidade da gestão em relação a padrões normativos e operacionais expressos nas normas e regulamento aplicáveis, o desempenho relaciona-se à análise da eficácia, eficiência e efetividade da gestão em relação a padrões administrativos e gerenciais, incluindo as metas e resultados definidos nas leis orçamentárias.

Outro ponto que toca à IN 20/2015 trata-se do **relatório do órgão de controle interno**, documento relativo ao exame da prestação de contas, que deve acompanhar as contas anuais do prefeito remetidas ao Tribunal de Contas. O relatório do controle interno deve conter os elementos mínimos previstos naquela norma e certificar a realização da avaliação das contas e da gestão no exercício, registrando os resultados e indicando as falhas e irregularidades verificadas, bem como as medidas adotadas pelos gestores para a sua correção. Importante mencionar, neste aspecto, que o controlador interno responde solidariamente ao lado do dirigente máximo da unidade jurisdicionada e o contador, pela fidedignidade das informações, documentos e demonstrativos contidos na prestação de contas.

A normativa contempla ainda diversas outras atividades a serem desenvolvidas pelos órgãos de controle, como a orientação para correta arrecadação e aplicação dos recursos públicos, o acompanhamento das metas do plano plurianual e da execução dos programas de governo, a avaliação dos resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da administração pública, o acompanhamento do cumprimento de limites fiscais, quanto à realização de operações de crédito, inscrições em restos a pagar, dívida consolidada e mobiliária, bem como os referentes à despesa de pessoal. Incumbe também ao controle interno verificar o cumprimento dos requisitos estabelecidos na Lei Complementar nº 101/2000 para a concessão de renúncia de receitas, organizar e executar auditorias das unidades administrativas sob seu controle, dar ciência ao titular da unidade dos atos e fatos irregulares identificados, indicando providências a serem adotadas para sua correção, emitir parecer sobre legalidade de ato de admissão de pessoal ou concessão de aposentadoria e supervisionar a divulgação da prestação de contas de gestão na internet.

Por fim, menciona-se que, quando a autoridade administrativa não adotar as providências necessárias para correção de irregularidade ou instauração de tomada de contas especiais, o controle interno deve representar ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária, o que bem denota a recente diretriz do Direito Público brasileiro no sentido da consolidação da **responsabilidade por omissão** dos agentes públicos em razão da inércia diante do ilícito.

3.Estratégias De Fortalecimento

Tendo em vista a importância das unidades de controle interno na melhoria da gestão pública e na prevenção à corrupção, estudos e debates tem sido promovidos, nos últimos anos, voltados à criação de estratégias de fortalecimento dessas unidades. Como exemplos, podem ser citadas as diretrizes da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro – ENCCLA e algumas sugestões da Controladoria-Geral da União.

3.1. Diretrizes da ENCCLA

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro – ENCCLA consiste na articulação e na coordenação de projetos de interesse comum envolvendo órgãos e entidades públicas, de todos os níveis da Federação e de todos os Poderes do Estado, bem como da sociedade civil que atuam na prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

Em 2016, foram definidos 10 eixos de atuação a serem executados pelos integrantes da ENCCLA e, dentre as ações ratificadas, a Ação 3 voltava-se à *criação "de diretrizes para implantação e efetivo funcionamento dos sistemas estadual e municipal de controle interno"*, e teve seu produto final aprovado em reunião realizada no último dia 9 de junho de 2016.

Na mencionada reunião, ficaram definidas como diretrizes da ENCCLA para implementação e funcionamento das unidades de controle interno **29 propostas**, divididas em eixos temáticos, a seguir deduzidas. Os grifos foram lançados pelos subscritores deste estudo: Competência e Posicionamento; Recursos Humanos e Materiais; Práticas Profissionais; Atividades; Comunicação dos Resultados.

Contempla-se, nas diretrizes prefixadas pela ENCCLA, a concepção ampla das controladorias como órgão de gestão (aprimoramento dos procedimentos; revisão de metas), controle (repressão ao ilícito; auditoria; relação com o controle externo) e prevenção (recomendações e sugestões).

3.2 Apontamentos da Controladoria-Geral da União

Assim como a ENCCLA, também a Controladoria-Geral da União – CGU tem desempenhado papel de destaque na defesa de controles internos sólidos dentro da Administração Pública brasileira. Com esse intuito, o órgão elaborou o *Manual de Controle Interno*, que apresenta linhas de ação como sugestões para a atividade de controle interno, com a ressalva de que não têm a pretensão de esgotar os assuntos passíveis de análise pelas unidades responsáveis por tal tarefa, que devem ser adaptadas à realidade de cada ente federado.

Percebe-se, que na perspectiva do órgão de controle interno do Governo Federal, a controladoria espraia-se sobre todas as áreas da atuação administrativa, direta e indireta, dispondo a enumeração acima do mérito de expor, dentre toda vasta gama de tarefas sujeitas ao controle, aquelas mais sensíveis, como a coleta e fiscalização tributária; as licitações e contratos administrativos; e o repasse de recursos para o setor privado.

A formalização do planejamento concorre para o atendimento das competências desses órgãos, além de direcionar a atuação do controle interno de modo a obstar o desvio de função. Cumpre destacar que a CGU desenvolve, em todo país, valoroso trabalho de capacitação dos agentes locais do controle, com temáticas que envolvem desde técnicas de auditoria até o planejamento da atuação.

O *Manual de Controle Interno* traz ainda sugestões sobre comportamento dos servidores em atividade nas unidades, formas de avaliação dos mecanismos de controle, relevância do controle social para o controle interno, e prevê ainda procedimentos para ação em cada área de gestão (financeira, recursos humanos, etc.), voltados à prática dessas unidades de controle.

4. O Programa Unindo Forças

O Programa Unindo Forças foi lançado pelo Ministério Público de Santa Catarina em agosto de 2015, tendo como principais objetivos fortalecer as Unidades de Controle Interno dos entes públicos catarinenses e consolidar os fluxos de informação entre as Unidades de Controle Interno e as Promotorias de Justiça, de modo a racionalizar os trabalhos do *Parquet*, o que seria viável pela atuação mais eficiente dos controles internos.

A lógica do programa é fortalecer os mecanismos internos de prevenção e correção do ilícito administrativo e, simultaneamente, consolidar rotinas, procedimentos de ação conjunta que permitam também ao Ministério Público refinar seu desempenho na defesa do patrimônio coletivo.

A estratégia original foi dividida, basicamente, em três fases: 1º) Diagnóstico; 2º) Conscientização e Coleta de Sugestões; 3º) Ações de Fortalecimento. Após o diagnóstico inicial, confirmou-se a premissa que deu origem ao Programa, qual seja, de que a atuação dessas unidades, em nosso Estado, estaria debilitada.

Por conta disso, confirmou-se a necessidade de construção conjunta de medidas concretas para reorganização das unidades de controle interno, por meio de iniciativas de cunho especialmente preventivo, entre as unidades de controle interno, a Administração Municipal e as Promotorias de Justiça.

4.1 Diagnóstico das Unidades de Controle Interno

No final de 2015, o Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa concluiu o diagnóstico geral das unidades de controle interno (UCIs) dos Municípios de Santa Catarina, primeira etapa do programa Unindo Forças - Programa de Fortalecimento dos Controles Internos Municipais. Dos 295 Municípios catarinenses, 294 responderam ao questionário eletrônico, que buscou realizar o levantamento da situação atual das UCIs municipais, tanto no tocante às condições estruturais como no que se refere ao desempenho da missão constitucional dos órgãos. Os resultados obtidos confirmaram o hiato existente entre a atuação concreta destas instâncias e sua relevante missão constitucional.

Isso porque, de acordo com o diagnóstico, quase 80% dos Municípios catarinenses contam com apenas um servidor na área de controle interno e 65% não dispõem de cargos específicos para o desempenho das atividades de controle em seus quadros funcionais. Além disso, em 35% dos Municípios, o responsável pelo controle interno não é servidor efetivo e foi nomeado, na condição de ocupante de cargo de provimento em comissão, para responder pela área.

Em um outro aspecto preocupante, o levantamento apontou que em 31% dos Municípios barrigas-verdes a UCI vincula-se a outras áreas administrativas que não diretamente ao Chefe do Poder Executivo, o que implica falta de autonomia para que as unidades de controle fiscalizem o trabalho de outras secretarias municipais, fundações ou autarquias. Ademais, 48% dos controladores internos afirmam dedicar mais de 50% de seu tempo a atividades de rotina; e 69% despendem menos de 20% desse tempo em atividades de auditoria e fiscalização das áreas de gestão sob sua responsabilidade, o que denota um lamentável quadro de desvio de função, no qual a figura nominal do controlador executa, na prática, tarefas burocráticas que não se identificam com as funções de controle.

A defasagem no tocante à execução de atividades de auditoria e fiscalização pode ser ilustrada, ainda, no fato de que 148 Municípios não realizaram qualquer auditoria em 2015, ao passo que 251 cidades não fizeram tomada de contas especial no mesmo período.

Pouco mais de 10% dos Municípios realizaram mais de 5 auditorias ou tomadas de contas naquele ano.

A situação se agrava em face da constatação de que 34% dos controladores internos desempenharam atividades em desvio e sem segregação de funções, ou seja, terminaram por gerir práticas e ações administrativas que, na verdade, deveriam fiscalizar, tais como: gestão de convênios, setor contábil, assessoria jurídica, entre outras. Em contrapartida, mais de 70% dos Municípios não possuem órgãos ou comissões específicas para execução de trabalhos de ouvidoria, promoção da transparência e acompanhamento dos processos disciplinares, atividades que, conforme preconizado pelos foros nacionais de debate, deveriam ser vinculadas às controladorias.

Não por acaso, considerando os anos de 2014 e 2015, em mais de 90% dos Municípios de Santa Catarina não houve qualquer tipo de expediente ou comunicação oficial enviada pelos órgãos de controle interno ao Ministério Público. As duas instâncias de combate à corrupção, representativas do controle externo e da tutela dos interesses coletivos e, por outro lado, da autofiscalização da Administração, atuam, como se pode ver, como se não se conhecessem.

4.2 Encontros Regionais

Os dados principais extraídos dos diagnósticos foram e estão sendo apresentados em reuniões regionais por todo Estado de SC, promovidas com o apoio da FECAM e das associações regionais de Municípios.

Os primeiros eventos aconteceram no mês de julho, nas cidades de Criciúma (12/07), Curitibanos (13/07), Rio do Sul (14/04), Blumenau (15/07), São Miguel do Oeste (19/07) e Maravilha (20/07). O encontro abarca três etapas distintas: 1º) a apresentação do Programa, dos dados gerais do diagnóstico e de tópicos conceituais sobre os controles internos, a cargo do MPSC e dos representantes convidados da Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas do Estado; 2º) a exposição, a cargo de um Prefeito, um controlador interno e um Promotor de Justiça da região do evento, de suas expectativas e experiência pretérita em relação à atuação das controladorias; 3º) debates entre todos os participantes. A mesma metodologia foi repetida no ano de 2017, desta feita com visitas realizadas a 14 microrregiões catarinenses. Dada a relevância e a multidisciplinariedade características do tema, o Unindo Forças foi apresentado no 13º Encontro Nacional do CONACI (Conselho Nacional de Controle Interno), realizado em Manaus-AM, em 2017.

4.3 Sugestões de Atuação

A terceira etapa do Programa marcou o encaminhamento dos dados coletados às Promotorias de Justiça, que receberam, de forma individualiza, as informações referentes às controladorias de seus Municípios.

Simultaneamente o Centro de Apoio enviou aos Promotores modelo de portaria de abertura de inquérito civil e modelo de ofício requisitório, a ser dirigido ao Prefeito Municipal, pelo qual o Promotor local aprofundaria a investigação sobre as condições das controladorias e, ainda, mais importante, averiguaria sob que regras operam algumas áreas sensíveis da Administração Municipal, nas cidades em que a unidade de controle não é operante.

Nesta etapa, o principal objetivo das ações de conscientização e da provocação lançada aos Promotores é fomentar iniciativas predominantemente consensuais, no bojo de estratégias e ações concretas para reorganização de unidades municipais de controle interno, no intuito de maximizar a eficiência do órgão. A intenção é suscitar o debate

público sobre os controles internos e a decisiva participação dessas instâncias no combate à corrupção.

4.4 Objetivos

Fortalecer as controladorias municipais significa, acima de tudo, aprimorar o processo de gestão e aplicação dos recursos públicos.

Reflexo da relevância e da responsabilidade do controle interno na Administração Pública é o fato de a Constituição Federal, no artigo 74, §1º, ao definir as finalidades do sistema de controle interno, impor aos responsáveis a obrigação de comunicar às agências de controle externo a ocorrência de qualquer irregularidade ou ilegalidade porventura encontrada, sob pena de responsabilidade solidária.

Ademais, a correção de rumos das controladorias internas municipais tende a propiciar a implementação de mecanismos de fiscalização e prevenção de irregularidades no contexto da própria entidade administrativa, na qual a resposta ao ilícito será sempre mais célere do que a repressão judicial.

O Ministério Público disporá, assim, de um importante aliado na fiscalização da regularidade da aplicação das verbas públicas, à medida que as sindicâncias e auditorias instauradas pelo Controle Interno, caso efetivamente colham indícios de crimes ou atos de improbidade administrativa, terão como destinatário precípuo o Promotor de Justiça local. De modo inverso, também o Promotor de Justiça poderá encaminhar aos órgãos de controle interno manifestações que possam ser apuradas por aquelas unidades.

4.5 Propostas de Fortalecimento

Fortalecer as unidades de controle interno municipal depende, muitas vezes, de simples ajustes na estrutura e organização dessas unidades ou, ainda, de seu reposicionamento perante a estrutura organizacional do Município. Nesse intento, algumas medidas podem ser fundamentais para superar as dificuldades que obstruem o bom funcionamento dessas unidades, adaptáveis, por evidente, à realidade de cada um dos 295 municípios catarinenses. A esse respeito, sabe-se que, para a execução da atividade de controle, é necessário garantir ao agente responsável ampla liberdade de atuação. Sobre a importância da independência, comenta-se:

> Não há controle sem independência. A atividade de controle está intimamente relacionada à fiscalização completa dos procedimentos administrativos de um ente; portanto, necessidade de independência para o exercício de seu mister. (Castro, 2014. p. 160)

Em outras palavras, tendo em vista que o controle interno integra o órgão que fiscaliza, deve “ter autonomia e independência suficientes para exercer livremente suas atribuições, que abrangem, em função da sua competência, a apuração de irregularidades, apontamento de falhas, orientação da atuação dos gestores e indicação das melhores práticas de gestão”. (Conti; Carvalho, 2011).

No caso das atividades de controle interno, também a existência de uma estrutura mínima é decisiva para que os agentes responsáveis possam atuar no cumprimento de suas funções constitucionais. Rodrigo Pironti Aguirre de Castro comenta a necessidade de estruturação do sistema de controle, nos seguintes termos:

> A metodologia de estruturação do sistema de controle interno é fundamental para o bom desenvolvimento das atividades de controle a ele inerentes, pois com uma estrutura interno coerente será possível o exercício efetivo dos objetivos de controle e a correção de eventuais irregularidades ou falhas. Para ordenação metodológica deste sistema, é necessário, pois, que se formate uma premissa estrutural, que suporte toda delimitação deste sistema e que sirva de base para o implemento das formas de controle possíveis dentro do órgão controlado. (Castro, 2014. p. 154

Nesse sentido, as alternativas apresentadas pelo Programa para o fortalecimento das unidades de controle interno estarão relacionadas, em sua maioria, à estruturação e reorganização dessas unidades.

1º) Ato Normativo de Estrutura do Controle Interno: Lei

Segundo o artigo 37 da Constituição Federal, a Administração Pública pauta-se pelo princípio o da legalidade. Esse princípio, nos termos da obra de Celso Antônio Bandeira de Mello, implica na "completa submissão da Administração às leis", isto é, só cabe à Administração aquilo que disposto por lei. (Mello, 2012. p.104).

À vista desse princípio, também à *lei* cabe estabelecer a organização administrativa dos entes federativos, isto é, "a estruturação legal das entidades e órgãos que irão desempenhar as funções, através de agentes públicos" (Meirelles, 2009. p. 65).

Assim, não poderia ser diferente com a regulamentação da unidade de controle interno, cuja normatização deve ser feita por meio de lei. Nesse sentido, também o artigo 31 da Constituição Federal, que determina a fiscalização do Município pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, aponta que esta deve ser feita *na forma da lei*. A normatização, no entanto, apesar da previsão constitucional, nem sempre tem sido feita com base em lei. De acordo com os dados obtidos no diagnóstico do Programa Unindo Forças, pouco mais de 18% dos municípios catarinenses não possuem ainda a estrutura do controle interno regulamentada por intermédio de lei. Desses, 12,24% utilizam-se de portarias, decretos ou outros atos administrativos para a mencionada regulamentação e 5,78% não possuem regulamentação sequer por atos infralegais.

A importância da referida norma legal não se restringe à instituição do controle interno municipal. Cabe à mesma, ainda, definir sua estrutura, competências, modo de atuação, características dos agentes, entre outros aspectos.

Relevante mencionar que a elaboração de lei para regulamentação da estrutura e das competências do controle interno no âmbito do Município tende a contribuir ainda para a autonomia e independência do órgão. Isso porque qualquer alteração dependerá de nova lei, o que dificulta possível ingerência do chefe do Poder Executivo Municipal sobre a unidade.

2º) Vinculação Hierárquica: Chefe do Poder Executivo

Segundo palavras de Cavalheiro e Flores, "a solução para a organização do sistema de controle interno não significa apenas aprovar lei em sentido formal", posto que é preciso "entender a finalidade dos controles internos e visualizar a Administração de forma sistêmica, como um todo, em todos os seus processos". (Cavalheiro; Flores, 2007).

Para além da regulamentação do controle interno por meio de lei, outras composições desempenham fundamental importância para o regular desempenho das funções constitucionais desse órgão. Entre elas, pode-se destacar a posição hierárquica dada a esta unidade no organograma do ente municipal. Com efeito, como cabe ao órgão de controle interno o acompanhamento dos atos administrativos do ente ao qual se vincula, aos quais deve ter amplo acesso, para o exercício de sua função, não é adequado que o controlador seja subordinado, ou que esteja em nível hierárquico inferior, a qualquer dos agentes públicos sujeitos à sua fiscalização.

Por esse motivo, o ideal é que sejam os titulares de controle interno diretamente "vinculados ao Chefe do Poder Executivo de cada um dos entes federativos", para que possam atuar "com ampla prerrogativa de investigação com a finalidade de garantir maior transparência e moralidade na prestação de contas públicas". (Carvalho, 2015. p. 386).

No mesmo sentido, Rodrigo Pironti Aguirre de Castro argumenta:

> Ora, o responsável pelo sistema de controle interno deve estar submetido aos ditames da Lei instituidora do controle e as regras de direito vinculantes impostas por resoluções e determinações dos órgãos responsáveis pelo Controle Externo. Não está, portanto, sujeito a ingerências internas de quem quer que seja, podendo, caso ocorram, denunciá-las à autoridade competente para que tome as medidas pertinentes e restabeleça a lisura de atuação do órgão responsável pelo controle. (2014. p. 169).

Sugeria-se, assim, para o fortalecimento das unidades de controle interno, que essas tenham vinculação direta e exclusiva ao chefe do Poder Executivo, único a quem estará subordinada, preferencialmente com *status* de Secretaria Municipal. Não se trata de enquadrar o controle interno dentro do Gabinete do Prefeito, posto que o ideal é que a relação entre Controlador e Prefeito seja direta, o que reforça a caracterização da controladoria como instrumento de gestão.

Além disso, para dispor da autonomia necessária para fiscalizar outros secretários municipais e bem desempenhar o papel para o qual foi designado, o controlador não poderia estar em nível hierárquico inferior aos mencionados agentes políticos. Sobre o assunto, transcreve-se:

> O controlador não tem privilégios hierárquicos sobre as unidades administrativas que não estejam vinculadas expressamente à sua. Deve exercer influência técnica sobre todos os servidores e gestores das outras unidades. Entretanto, se a lei autorizar, poderá editar instruções normativas de controle, padronizando procedimentos técnicos. Há, portanto, a sugestão de que a lei local atribua uma autoridade de função à controladoria. (Cavalheiro; Flores, 2007)

3º) Dimensão do quadro funcional

A organização do quadro funcional de cada Poder, em regra, adentra ao âmbito da discricionariedade de seus respectivos titulares, observadas as balizas legais. Nesse sentido, Carvalho Filho comenta:

> É importante destacar que o poder de iniciativa para a criação ou reestruturação funcional de cargos e carreiras se aloja no âmbito de discricionariedade de cada titular, cabendo-lhe o exame da conveniência e oportunidade para tomar aquela providência. (Carvalho Filho, 2010. p. 668-669)

Assim, desde que obedecidas as regras constitucionais para organização funcional e criação de cargos, a decisão de como será organizada a estrutura do órgão cabe ao seu chefe de Poder.

Quanto ao quadro funcional da unidade de controle interno a ser estabelecido no município, não se pode desconsiderar a discricionariedade que cada Poder possui para se auto-organizar. Por outro lado, é relevante que haja certa proporcionalidade entre a quantidade de servidores a atuar nesta unidade e a população do respectivo município.

4º) Natureza do vínculo do titular de controle interno: servidor efetivo

Tanto a Constituição Federal quanto a Constituição do Estado se omitem no que diz respeito à natureza dos cargos que virão a ser ocupados pelos responsáveis por desenvolver as atividades de controle interno, deixando a cargo da lei que os cria defini-la, observados os limites constitucionais.

Por outro lado, ainda que o Chefe de cada Poder disponha de discricionariedade para organizar a estrutura funcional a si subordinada, tendo em vista o princípio da separação dos poderes, as normas e os princípios constitucionais precisam ser resguardados. Dessa forma, muito embora os cargos das unidades de controle interno de diversos Municípios tenham sido criados para provimento em comissão, cabe ressaltar que a criação desses cargos, de livre nomeação e exoneração, somente é admitida no caso de funções de direção, chefia ou assessoramento, como determina o mandamento constitucional do artigo 37, II.

Necessário, portanto, determinar se as atribuições do cargo de Controlador Interno relacionam-se às atividades de direção, chefia ou assessoramento. Em análise superficial do cargo, parece-nos que se trata de atividade de caráter eminentemente fiscalizador, o que não justificaria, a priori, atribuição de direção, chefia ou assessoramento para configurar a possibilidade de cargo em comissão.

De modo similar, outros Estados têm exigido que as atividades de controle interno sejam realizadas por servidor efetivo, de modo, inclusive, a preservar a independência do controlador em face das instâncias políticas da administração. Em São Paulo, o Tribunal de Contas emitiu o Comunicado SDG nº 32/2012, no qual incluiu disposição expressa de que apenas servidores efetivos podem compor o sistema de controle interno:

> O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ressalta que, a mando dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, bem assim do artigo 54, parágrafo único, e artigo 59, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal e, também, do artigo 38, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte, a Prefeitura e a Câmara Municipal devem possuir seus próprios sistemas de controle interno, que atuarão de forma integrada.
> Sob aquele fundamento constitucional e legal, é dever dos Municípios, por meio de normas e instruções, instituir, se

> inexistentes, e regulamentar a operação do controle interno, de molde que o dirigente municipal disponha de informações qualificadas para a tomada de decisões, além de obter mais segurança sobre a legalidade, legitimidade, eficiência e publicidade dos atos financeiros chancelados, sem que hajam razões para alegar desconhecimento.
> Apenas servidores do quadro efetivo deverão compor o sistema de controle interno. [...]

Assim, as funções de controle interno devem ser exercidas por servidores efetivos nomeados para cargo específico de controlador interno ou, ao menos, por servidor efetivo ocupante de cargo diverso mediante nomeação para cargo em comissão ou função de confiança.

Além de retirar o caráter político da função, que deveria ser desempenhada da maneira mais isenta possível, "esta medida garante a continuidade dos controles e bom andamento dos processos, pois a rotatividade de pessoas nas funções, ainda que os procedimentos estejam disciplinados por escrito, é prejudicial ao aprendizado e causa transtornos à eficiência das operações" (Cavalheiro; Flores, 2007).

5º) Abrangência

O controle interno não deve se limitar ao Poder Executivo, mas atuar como órgão central de um sistema geral de controle que inclui em sua fiscalização todos os Fundos municipais e órgãos da Administração Indireta que compõem o Município, além das entidades do setor privado que recebam recursos públicos. A esse respeito, cita-se:

> O controlador, pelo dever de possuir a visão sistêmica da Administração Pública, dialogar com pessoas de diferentes áreas técnicas e deter conhecimento amplo sobre Administração Pública, deve estar amparado legalmente para o exercício do cargo e possuir perfil, habilitação e deter prerrogativas específicas que lhe permitam o exercício de suas funções de forma satisfatória. As funções do controlador, por serem atividades de controle, organização e informação permanente, são caracterizadas dentre as funções típicas de Estado, ou seja, aquelas inerentes à natureza do ente político e que, por isso, não podem ser delegadas a terceiros ou ser investidas por servidores que não sejam de provimento efetivo. (Cavalheiro; Flores, 2007).

6º) Criação de carreira específica e requisitos para o titular do controle interno

Não existe, atualmente, previsão na Constituição Federal ou em norma que se aplique a todo o território nacional a estabelecer os requisitos para os agentes responsáveis pelos órgãos de controle interno. Cabe, assim, à lei que regulamenta o controle interno, estabelecer os critérios para provimento do cargo.

Acredita-se, nesse intento, que o controlador deva possuir, preferencialmente, formação superior ou, ao menos, experiência prática nas atividades de controle. Sobre a qualificação, Rodrigo Castro comenta que a formação técnica do responsável "deve ter correlação com as atividades de controle, como, por exemplo, possuir formação ou

exercer cargo nas áreas de ciências contábeis, econômicas, jurídicas, dentre outras" (Castro, 2014. p. 160).

Nessa seara, imprescindível mencionar a Proposta de Emenda à Constituição n. 45/2009, apresentada ao Senado Federal, que objetiva acrescentar o inciso XXIII ao art. 37, com a seguinte redação:

> XXIII – as atividades do sistema de controle interno, previstas no art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública, contemplarão, em especial, as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição, e serão desempenhadas por órgão de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreira específica, na forma de lei complementar, e por outros servidores e militares, devidamente habilitados para essas atividades, em exercício nas unidades de controle interno dos Comandos militares.

A última movimentação da mencionada PEC, registrada em abril de 2016, informa sua conclusão para deliberação em primeiro turno naquela casa do Congresso, o que, até o momento, não ocorreu. De todo o modo, o texto a ser acrescido à Constituição vem ao encontro dos objetivos do Programa Unindo Forças, em especial por prever as atividades essenciais a serem desempenhadas pelo sistema de controle interno e a criação de carreira específica, a ser estabelecida por lei complementar.

Muito embora esse texto não tenha ainda sido incluído à Carta Constitucional, avulta-se incentivar a criação de um cargo específico para desempenho da mencionada atividade, tanto para que o servidor que assumir a função tenha maior preparo para executá-la, tendo em vista que dará provimento a um cargo para o qual foi selecionado por meio concurso, quanto para evitar que servidores de outras áreas e carreiras sejam afastados de suas atribuições originais para desempenhar atividades diferentes daquelas para as quais foi nomeado.

Ademais, a criação de uma carreira específica e a delimitação de requisitos para a assunção da atividade de controle interno evitarão que sejam designados para a função servidores que, ainda que efetivos, não possuam qualificação para executar a atividade. Carvalheiro e Flores abordam a problemática, nos seguintes termos:

> Infelizmente ainda existem municípios que colocam todo o tipo de profissional, menos aqueles necessários e essenciais. É professor, auxiliar de enfermagem, motorista, cargo comissionado, mecânico, desenhista, almoxarife, entre outros, todos trabalhando ou fazendo que trabalham no controle interno, em um nítido desvirtuamento profissional e de função.
> Por isso, enquanto os órgãos de fiscalização não se atentarem efetivamente para isso e exigirem responsabilidade técnico-profissional qualificada, haverá pouca evolução, isenção e credibilidade no controle interno, inclusive os políticos, demais técnicos municipais e a sociedade não darão o valor necessário e devido àquele setor. O cerne da questão está na forma e conteúdo de sua criação. Na maioria dos municípios não tem nada disso. Por isso, o controle interno tende a não funcionar e nem irá funcionar se continuar assim. (Cavalheiro; Flores, 2007).

Assim, para que o controle interno possa cumprir sua função constitucional, sugere-se que seja criada, na estrutura municipal, carreira específica, com formação em área correlata, para que haja qualificação e capacitação continuada, indispensáveis ao desempenho da atividade.

7º) Segregação de Funções

As atividades de controle interno, conforme visto no tópico 2 deste estudo, estão geralmente relacionadas ao acompanhamento e fiscalização das atividades realizadas pelos gestores públicos. Por esse motivo, é previsível que o responsável por essa área realize processos de sindicâncias e disciplinares, que atue na transparência e na ouvidoria, que proceda a realização de auditorias, tomada de contas, apuração de denúncias, entre outras atividades concernentes à função.

Não é pertinente, porém, que o controlador interno exerça atividades de execução às quais deve fiscalizar. Deve haver, por isso, segregação entre as funções de controle interno e atividades de execução, como a de Procurador Municipal, de gestor de contrato, de contador, entre outras.

Incabível, portanto, que o servidor designado para o exercício do controle interno realize atividades que devem ser por eles fiscalizadas, com especial destaque à função de contador, que comumente é confundida, na Administração Pública, com a função de controle interno.

Como tudo o mais, porém, é preciso adotar proporcionalidade na aplicação deste princípio, consideradas as características próprias de cada ente municipal. Nem sempre será possível aplicar à situação concreta medidas austeras, considerando-se, em todos os casos, a realidade do município.

8º) Orientações e Recomendações

Além das normas constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis a cada ente federativo no que se refere à gestão dos bens públicos e à prestação de contas, também a unidade de controle interno pode elaborar normativas complementares que se ajustem à sua realidade, especialmente no que se refere aos procedimentos voltados ao controle, de modo a prevenir e orientar o gestor local para o combate aos ilícitos administrativos.

Nesse sentido, o ideal é que o controlador detenha alguma autoridade no âmbito de sua atuação, visto que, "se a lei autorizar, poderá editar instruções normativas de controle, padronizando procedimentos técnicos*"* (Cavalheiro; Flores, 2007).

No mínimo, como interlocutor privilegiado dos órgãos de controle externo e como agente, em tese, conhecedor da legislação administrativa fundamental, ao órgão de controle interno deve ser reconhecida a atribuição de expedir orientações que, ainda que não diretamente vinculantes, expressem o ponto de vista de controladoria sobre a forma mais adequada de execução de certos procedimentos administrativos básicos. Neste norte, a UCI desempenharia forte papel de orientação e prevenção à corrupção.

9º) Atividades de Fiscalização, Correição, Ouvidoria e Transparência

Uma das realidades demonstradas pelo diagnóstico das unidades de controle interno do Estado foi a de que, na grande maioria dos casos, os controladores utilizam-se de menos de 20% do tempo de serviço para as atividades de fiscalização, dedicando-se, quase que integralmente, às atividades de rotina.

Considerando que a fiscalização e o controle constituem finalidades precípuas do órgão, esses dados revelam que algumas dessas unidades cumprem os requisitos legais impostos, sem, entretanto, atingir seu propósito material.

Destaca-se, nesse sentido, que as atividades administrativas de rotina são não podem deixar de ser realizadas. Cabe, todavia, melhorar a distribuição do tempo para realização das atividades para que ao menos 50% do tempo de trabalho seja destinado às atividades de fiscalização.

Para isso, cumpre incentivar que o controle interno formule planejamento de suas atividades, "por meio do qual definem-se os objetivos para a seleção de programas de ação e para sua execução, levando em conta as condições internas e externas do ente e a sua evolução esperada" (CASTRO, Rodrigo P. Aguirre de. CARVALHO, Evelyn Freire de. Guia Prático de Controle Interno na Administração Pública; AMPCON: 2016. p. 14).

De acordo com o Manual de Controle Interno elaborado pela CGU (2007, p. 24), o planejamento das atividades deve ser consignado em um documento formal, o Plano Anual de Atividades do Controle Interno – PAACI, com base em matriz de risco, que deverá tratar das ações de auditoria interna previstas e seus objetivos e das ações de desenvolvimento institucional e capacitação previstas para o fortalecimento das atividades de controle interno na entidade.

Nos Municípios onde não exista órgão correicional específico, é relevante que a unidade de controle interno assuma ou, no mínimo, participe da apuração dos Processos Administrativos Disciplinares, visando orientar a gestão para manutenção de um corpo técnico qualificado e efetivar respostas mais céleres aos ilícitos funcionais.

O exercício de atividades de ouvidoria pelo controle interno, quando não há órgão que desempenhe essa função no Município, tende também a aproximar as unidades das demandas populares, conferindo valor ao recebimento de denúncias e reclamações da população. Ademais, o recebimento de críticas, reclamações e sugestões pela unidade de controle propicia o encaminhamento imediato da queixa do cidadão para o órgão administrativo encarregado do tema, viabilizando assim, como regra, a rápida solução do problema.

Do mesmo modo, o acompanhamento da produção de conteúdo e atualização dos portais para observância das normas de transparência, pelo controle interno é fundamental papel da controladoria, visto que, ao garantir a publicação dos dados e estimular a transparência ativa e passiva, tende a contribuir com o controle social e, reciprocamente, contribui no desempenho de sua própria função.

10º) Comunicações

Como se viu, a atividade desenvolvida pelas unidades de controle interno municipais, ao acompanhar e fiscalizar a gestão pública, muitas vezes tangencia atribuições do próprio Ministério Público. Importante, por isso, a construção de relacionamento próximo e a possibilidade de diálogo, para que ambos cumpram seus papéis mediante auxílios recíprocos.

É necessário, portanto, consolidar um canal de comunicação entre unidade de controle interno e Ministério Público, a produzir a atuação coordenada de ambas as instituições na defesa do patrimônio público. Ao mesmo tempo em que o *Parquet* figurará como órgão de destino das representações do controle interno sobre situações que não puderem ser solucionadas no plano administrativo, em face da existência de indícios de crimes ou atos de improbidade administrativa, o controle interno estará mais apto a receber e apurar manifestações cuja resolução administrativa seja mais eficaz e menos onerosa.

Cumpre, assim, unir forças, para combater a corrupção e defender com eficiência o patrimônio público e a moralidade administrativa.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, constatou-se que as unidades de controle interno dos Municípios são órgãos de dignidade constitucional, cuja instituição e adequada estruturação é tarefa cogente, imposta por norma de eficácia plena, a ser observada e implantada pelos gestores municipais.

Observou-se, também, que considerando o quadro atual de degradação da Administração Pública no país, nada obstante o aprimoramento da atuação dos órgãos de controle externo nos últimos, as controladorias municipais podem prover apoio inestimável não apenas ao trabalho dos órgãos de controle interno mas, no que talvez seja ainda mais importante, no aperfeiçoamento dos mecanismos internos da Administração de prevenção e correção de irregularidades

No entanto, conforme demonstrado pelo diagnóstico geral do Programa Unindo Forças, as controladorias municipais, em Santa Catarina, padecem de sérios problemas estruturais, agravados ainda por vícios característicos como o desvio de função e a inércia administrativa, problemas que lançam contingente considerável das Prefeituras catarinenses em quadro de severo antagonismo com o Texto Constitucional e seu projeto de Administração Pública.

Atento a estes problemas, mas também consciente do relevante papel das unidades de controle interno como parceiras estratégicas do Ministério Público, o Programa Unindo Forças propõe o diálogo interinstitucional e o intercâmbio de ideias como fator de aprimoramento das controladorias municipais, desde logo propondo, atento à contribuição de órgãos nacionais especializados na matéria, medidas práticas e concretas de fortalecimento, como estas:

1. Criação da unidade de controle interno por meio de lei;
2. Posicionamento da unidade de controle interno de forma a vinculá-la diretamente ao chefe do Poder Executivo, com *status* de secretaria municipal;
3. Proporcionalidade entre o quadro funcional da controladoria interna, o número de habitantes do município e a complexidade administrativa do Município;
4. Designação de servidor efetivo para o exercício da função de titular de controle interno, seja por provimento em cargo específico, seja pela designação para ocupar função de confiança, a recair sobre agentes aprovados para carreira de controlador / auditor;
5. Ampliar a abrangência de atuação da unidade de controle interno para além do Poder Executivo, conferindo-lhe a fiscalização das entidades da Administração Direta, Indireta e das entidades privadas que recebam recursos públicos;
6. Criação, por lei, de carreira específica, a ser provida por servidor aprovado em concurso público, com delimitação da área de conhecimento afeita à atividade a ser desempenhada, preferencialmente com formação em nível superior;
7. Segregação de funções de execução e as de fiscalização, que não devem ser de incumbência de um mesmo agente;
8. Atribuir à unidade de controle interno a possibilidade de elaboração normativa, visando a padronizando procedimentos técnicos e normas de controle, e a expedição de orientações e recomendações sobre a atuação de outros órgãos;
9. Realização, pelas unidades de controle interno, de atividades de correição, ouvidoria, auditoria e transparência, aproximando o controle interno, e por consequência, o próprio Município, dos reclames sociais e do controle democrático exercido pelo cidadão eleitor e, ao mesmo tempo, reforçando o poder de gestão da Autoridade Superior sobre seu corpo funcional, meta apenas possível com a evolução dos procedimentos internos relativos aos processos disciplinares dos servidores;

10. Fomento do planejamento das atividades finalísticas do controle interno, para que a unidade possa ampliar sua atuação nas atividades de fiscalização, como a realização de auditorias, tomadas de contas, etc;

11. Fortalecer o canal de comunicação entre órgãos de Controle Interno e Ministério Público, promovendo a efetiva integração entre estas relevantes e indispensáveis instâncias de proteção ao patrimônio público.

REFERÊNCIAS

CARVALHO NETO, José Francisco de. Obrigatoriedade de instituição e manutenção de sistemas de controle interno municipais e responsabilidade dos prefeitos por irregularidades nas licitações e contratos. Revista Gestão Pública e Controle**,** v. 1, n. 3, 2007.

CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de. *A Lei de Responsabilidade Fiscal como fator determinante para a consolidação do Sistema de Controle Interno*: Definição do entendimento da Separação de Poderes e o princípio da eficiência no "modelo gerencial" de Estado. Revista do Interesse Público. Belo Horizonte: ano 12, n. 62, 2010.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Sistema de Controle Interno. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 160).

CAVALHEIRO, José Branco. FLORES, Paulo Cesar. A organização do sistema de controle interno municipal. Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul & Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Porto Alegre, 2007.

CONACI – Conselho Nacional de Controle Interno. Panorama do controle interno no Brasil. Brasília: 2014.

CONTI, Jose Mauricio. CARVALHO, André Castro. O controle interno na Administração Pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. DPU Nº 37 – Jan-Fev/2011 – Seção Especial – Teorias e Estudos Científicos.

COSTA, Machado (org.); FERRAZ, Anna Candida da Cunha (coord.). Constituição Federal interpretada: artigo por artigo parágrafo por parágrafo. Antônio Cláudio da Barueri, SP: Manole, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Direito Administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 881).

GATTRINGER, João Luiz. Controle interno no âmbito municipal: efetivo funcionamento e atuação do TCE/SC. Apostila do IX Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal: Florianópolis, TCE/SC, 2006.

Manual de Integridade Pública e Fortalecimento de Gestão, elaborado pela Controladoria-Geral da União.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

OLIVEIRA JÚNIOR, Nilson José. CHAVES JÚNIOR, Oswaldo D. LIMA, Mariomar de Sales. A controladoria nas organizações públicas municipais: um estudo de caso. Revista Universo Contábil, Blumenau, v. 5, n. 1, jan./mar; 2009.

SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 6ª Edição, Malheiros Editores Ltda, São Paulo: 2009.