

**TTULO DO TRABALHO:**  
**PROJETO DE LEI DE ORGANIZAO, MACROFUNES E ATRIBUIES DO SISTEMA  
DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL**

**AUTORES E AFILIAES INSTITUCIONAIS**

Marcio Wada, Mestre em Direito pela Universidade de Araraquara.

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

Trata-se de um produto na categoria norma ou marco regulatrio, apresentando um projeto de lei destinado a municpios de todo o pas, com princpios e artigos sobre organizao, macrofunes e atribuies do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, sob a nova tica da gesto pblica contempornea que exige instrumentos mais efetivos de transparncia, governana, gesto de riscos, integridade e *accountability*.

Por este projeto de lei, que contm estruturas e procedimentos objetivos e prticos de controles setoriais e gesto de riscos, muitos conflitos enfrentados atualmente pela Administrao Pblica Municipal, como apontamentos de Tribunais de Contas, inquritos civis do Ministrio Pblico e aes de improbidade administrativa e indenizatrias em geral, podero ser evitados ou mitigados por meio de solues prticas desenvolvidas no decorrer dos processos organizacionais das secretarias, departamentos ou setores pblicos. Sua relevncia para a comunidade acadmica e profissional significativa, porque o projeto apresenta um campo amplo de pesquisas, em face dos novos instrumentos de gesto de riscos de cada unidade administrativa de uma prefeitura, a qual dever ser gerenciada, efetivamente, por uma nova ordem de transparncia, equilbrio oramentrio e financeiro e apresentao de resultados, causando impacto econmico, jurdico e social na sociedade de cada municpio. Esse projeto motivado pela nova gesto pblica que impera no pas, a partir dos conceitos de Governos Abertos, governana pblica, integridade, controle social e transparncia, corolrios dos princpios constitucionais da eficincia, 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, Ibir 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 está 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.

**Estgio 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 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 a 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 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 teórico. 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 honesta.

**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 So 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 INTRODUO

A Administrao Pblica Municipal, no modelo federativo brasileiro, assumiu um papel preponderante para assegurar os direitos e garantias do Estado Democrtico de Direito, sobretudo porque no mbito municipal que se instalam e executam grande parte das competncias constitucionais e das polticas pblicas postas disposio da nossa sociedade. A autonomia poltico-administrativa dos municpios, no atual modelo constitucional, foi permeada por um espectro de competncias locais, que, sob o comando do gestor pblico 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 marcado por uma democracia constantemente monitorada pelas mdias digitais, pela exigncia de transparncia de seus atos e pelas estruturas de controle interno e social, que tencionam garantir a conformidade dos processos, a tica, a participao cidad e a busca de melhores resultados para a gesto pblica. Todavia, mesmo com estruturas de governana pblica e ferramentas de controle interno, nossos municpios ainda sofrem com aes judiciais questionando decises e atos administrativos acobertados por ilegalidades das mais variadas matizes, levando os cidadãos a duvidarem da eficincia e da efetividade de tais controles.

As razes para certa ineficincia dos controles internos municipais na deteco e na preveno de conflitos pblicos so vrias, pois envolvem questes que vo desde a falta de condies de trabalho inexistncia de independncia e de autonomia para agir. Por outro lado, a nova governana pblica vem sugerindo novas propostas de controle, agora por meio de uma nova estrutura focada na gesto de riscos e nos programas de integridade e *compliance* pblicos, que visam impedir atos de corrupo, garantir a conformidade dos processos, melhorar a eficincia administrativa e fomentar a tica pblica.

Sob as diretrizes da linha de pesquisa Poder Judicirio e modelos de soluo de conflitos, este trabalho busca perquirir como os Sistemas de Controle Interno Municipal (SCIM) podem agir e contribuir para a preveno da judicializao dos conflitos que envolvem a Administrao Pblica Municipal, sobretudo respondendo s seguintes indagaes: quais as principais deficincias dos sistemas de controle interno dos municpios brasileiros de pequeno porte, ou seja, at 50.000 habitantes? possvel prevenir conflitos decorrentes de erros da Administrao Pblica Municipal, principalmente aqueles relacionados a atos de improbidade administrativa, por meio de aes de controles internos? Programas efetivos de gesto de riscos e integridade e *compliance* podem auxiliar o Sistema de Controle Interno Municipal na gesto de conflitos pblicos? E, se afirmativo, de que forma esse apoio poder 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 monitorada 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 uma proposta emergente, que congrega ações 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, abordam-se 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 os casos 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 concentra 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 casos 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 improbos derivam da concretização de processos e procedimentos internos que podem se submeter a casos de controles regulares prévios, concomitantes ou posteriores, capazes de detectar tempestivamente

irregularidades e propor aes preventivas e corretivas.

Na ltima parte, tratar-se- dos novos mecanismos de governana pblica, concentrando a pesquisa no aperfeioamento dos controles internos, por meio do incremento de macrofunes, como a ouvidoria e uma nova poltica de gesto de riscos e de integridade. Esse agir tico nas organizaes tomou maior relevo, nos ltimos anos, principalmente no meio empresarial, em razo dos inmeros casos envolvendo atos de corrupo, que levou grandes empresas a adotarem mecanismos de *compliance*, para prevenir atos ilegais, antiticos e desconformes.

Por essa pesquisa pretende-se contribuir com o aperfeioamento da Administrao Pblica Municipal e com a preveno de aes de improbidade, discutindo mecanismos disponibilizados pela nova administrao gerencial e participativa, focada na eficincia, efetividade e eficcia das estruturas de controle, realando o fomento constante da cultura e do ambiente tico dos nossos agentes polticos. Os Sistemas de Controle Interno focados na gesto de riscos e na integridade no mbito dos municpios sero a nova viso do futuro da administrao pblica municipal, porquanto serviro para consolidar as estruturas de governana pblica, atualizar os processos organizacionais, aumentar a transparncia e cobrar tambm da sociedade uma postura mais tica em seus relacionamentos dirios como agente principal, sobretudo, com os servidores e os gestores pblicos. Para tanto, no anexo final, foi sugerido um modelo de projeto de lei dispendo sobre um novo desenho do sistema de controle interno municipal, composto pelas macrofunes discutidas neste trabalho, a evidenciar que h mecanismos de controle e integridade para a administrao pblica municipal melhorar sua governana, para no s prevenir e coibir conflitos pblicos, mas, principalmente, consolidar a democracia vigente com um governo transparente e responsivo s necessidades do povo.

A metodologia aplicada para este trabalho decorre da pesquisa aplicada, qualitativa de ordem subjetiva, do tipo terica, uma vez que se busca descrever um fenmeno a partir de estudos publicados em artigos e livros, com o propsito de responder perguntas especficas, utilizando mtodos explcitos e sistemticos para identificar, selecionar e avaliar criticamente estudos, relacionados ao objetivo especfico determinado pelo pesquisador. Segundo Chizzotti, [...] qualitativa porque, usando ou no quantificaes, pretende-se interpretar o sentido do evento a partir do significado que as pessoas atribuem ao que falam e fazem (CHIZZOTI, 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 anlise mais slida sobre as investigaes, os seguintes instrumentos de coleta de dados foram adotados: levantamento bibliogrfico para a construo do arcabouo terico que norteou o desenvolvimento da pesquisa; apreciao de acrdos do Tribunal de Justia do Estado de So Paulo (TJSP); anlise

da legislaço que normatiza os sistemas de controle internos de trinta municípios e documentos institucionais do Tribunal de Contas do Estado de So Paulo.

Utiliza-se, primeiramente, o método de estudo de multicaso, que, segundo Yin (2001),[...] 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 acordos publicados no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado de So 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 So Paulo, para compulsar os fatores que deram azo ao cometimento do ato ímprobo e, ainda, como 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 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 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, sobretudo, 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 as 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 e 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 execução e sem possibilitar, muitas vezes, medidas corretivas, a causar danos ao erário e 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 as 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 as 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 improbas dos agentes públicos.

O projeto de lei final apresentado tem como objetivo 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 TERICO**

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 só faltam 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.

Neste trabalho, o segundo eixo, relativo aos processos políticos e administrativos, merece 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

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 (CULLAR 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 desjudicializador. Mas não obstante o avanço na criação de métodos adequados de solução de conflitos envolvendo a Administração Pública, 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, necessário envia 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 improbadas ocorrem diariamente e grupos de interesse atuando de uma forma corrupta ainda assolam o Estado brasileiro. Existe mecanismo de repressão, mas não efetivo como se propõe (ARAJÓ 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 Constituição, 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 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. Também focando nas condições de existência dos conflitos que se consegue preveni-los, como bem pontifica Cláudia Regina Jardim Pinto:

[...] possível combater a corrupção combatendo a corrupção? Sim e não,

respostas contraditórias num primeiro momento. Sim, pelo efeito-demonstração que o combate à corrupção proporciona, pelo debate que faz emergir na sociedade, pelo protagonismo do Ministério Público e da própria sociedade civil. Não, porque a corrupção é efeito de condições prévias à própria corrupção. Ou seja, a origem da corrupção não está na existência de homens e mulheres corruptos, mas nas condições de existência dadas para que ela se realize.

Não há dúvida de que 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 remédio e prevenção de conflitos, sobretudo de improbidade administrativa e 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 vis 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 típicos, atos de corrupção e o cometimento de atos de improbidade administrativa. O objetivo central da gestão pública 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 pública inclui regulação, educação, acompanhamento e aplicação de sanções, no entanto, ainda é preciso estender essas ações à 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 infindáveis 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 típicos 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 perfeito, mas alcançá-la é uma utopia. Por isso, é crucial que todos os agentes públicos ou privados tenham a consciência disso e percebam que todos são suscetíveis à corrupção e, portanto, estão sujeitos a modelar seus procedimentos e comportamentos e sujeitem-se a 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 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, n 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. No obstante essa diversidade de fatores, 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 norma ou ao processo. O que chamamos de dolo ou culpa. Segundo a iterativa jurisprudência de nossas Cortes, sobretudo do Superior Tribunal de Justiça, o elemento subjetivo fundamental para a análise de existência do ato improprio. Porém, segundo Vivian Maria Pereira Ferreira 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, o ato racional dotado 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 impropria, pois pode estar orientada a objetivos ilegítimos, de promoção de interesses privados às custas de recursos públicos.

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 sinalizar 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.

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 acobardadas de ilicitude, mitigando ou extinguindo hipóteses de corrupção ou improbidade administrativa.

Por isso, 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 à corrupção e improbidade de gestores e servidores públicos.

#### **4 MTODO DA PRODUO TCNICA**

Este trabalho fundamentada na pesquisa aplicada, qualitativa e exploratria, apoiada na anlise bibliogrfica e documental.

Utilizando o mtodo dedutivo, o propsito da pesquisa pesquisar, a partir da premissa da possibilidade de os programas de integridade e compliance aperfeioarem os sistemas municipais de controle interno, sob a tica da gesto de conflitos, aferindo, primeiramente, as inovaes das gestes pblicas municipais, sobre o modelo de governana corporativa e as diretrizes de governos abertos, para ento entender as atuais estruturas de controle interno atualmente vigentes. Em seguida, analisam-se os principais problemas por que passam as administraes pblicas municipais no tocante gesto de conflitos envolvendo o ente municipal, com nfase 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 pblica, analisando *frameworks* existentes, estruturas, gesto 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 aperfeioados 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 natureza 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 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 31000.

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* est para regras, assim como integridade est para valores, porém, cada um dos sistemas necessita de regras e valores, independentemente da terminologia utilizada. Integridade um convite perfeito, mas alcançá-la uma utopia. Por isso, crucial que todos os agentes públicos ou privados tenham a consciência disso e percebam que todos são suscetíveis à corrupção e, portanto, estão sujeitos a modelar seus procedimentos e comportamentos e sujeitem-se às sanções. (2018, p. 18).

Portanto, o Sistema de Controle Interno, como já positivado pela Constituição da República, tem muito mais condições de prevenir conflitos relacionados a atos de improbidade administrativa, quando formatado conjuntamente com novas macrofunções,

entre elas as ouvidorias, estruturas de gesto de riscos das unidades administrativas, e integridade pblica, e sempre com a devida comunicao e cooperao de todos os servidores municipais.

## **6 RESULTADOS E ANLISE**

A premissa maior lanada, neste trabalho, diz respeito possibilidade de o sistema de controle interno encontrar, dentro das caractersticas de Governo Aberto e do atual estgio do regime democrtico, um ambiente administrativo, poltico e social propenso ao desenvolvimento de suas funes, a fim de prevenir conflitos da administrao pblica, especialmente os relacionados a atos de improbidade administrativa.

Dentre as macrofun es que podem ser confiadas ao controle interno municipal destacaram-se a ouvidoria, a gesto de riscos e o programa de integridade pblica, como exemplos possveis e necessrios para a boa governana municipal e eficincia dos controles internos setoriais e orgnicos, dando norte, assim, construo e consolidao de um verdadeiro sistema de controle interno municipal.

A parte final deste trabalho objetiva descrever as caractersticas e elementos normativos possveis para um novo sistema de controle interno nos municpios de pequeno porte, calcado na transparncia, na gesto de riscos e integridade. Essa nova viso, embora no seja indita, est ainda distante da imensa realidade da maioria dos municpios brasileiros.

preciso antes que gestores, servidores pblicos e os cidados tenham claro conhecimento de que o Sistema de Controle Interno Municipal no tem o papel nico de fiscalizar a gesto pblica, porque dada a sua natureza sistmica, envolvendo todos os agentes pblicos em prol de uma finalidade comum, a sua ndole pedaggica e preventiva adquire significativo realce nessa nova era de governana pblica, onde a eficincia dos resultados, o cumprimento dos objetivos e a efetividade das polticas pblicas so ideais esperados e almejados por todos os cidados da urbe, enquanto agente principal da relao com o governo municipal.

Calha pontuar que no 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 carncia de bons processos organizacionais, a pouca capacitao tcnica e a desvalorizao do papel de controlador interno so problemas que orbitam em torno de qualquer proposta de melhorias. Porm, restou asseverado que condies tcnicas e normativas para o desenvolvimento das funes de controle existem e devem ser tomadas por qualquer gestor e agente que comungue com o dever de transparncia, eficincia e de total cumprimento com os princpios e valores da administrao pblica.

Deve-se ter em conta, tambm, que o controlador geral em um municpio deve

possuir características mais abrangentes da de um servidor comum. Isso porque cabe a ele adotar uma postura sempre equilibrada e retilnea, no sentido de colaborar com os planos e funes governamentais do agente poltico e ao mesmo tempo orient-lo e prevenilo sobre qualquer irregularidade ventilada, livre de qualquer motivao poltica, ideolgica ou pessoal; tambm deve acompanhar as atividades dos servidores e a gesto de riscos, mas sem omitir quanto a algum desvio de conduta. Ou seja, alm de conhecimento e habilidade, o controlador geral interno deve ter uma atitude, uma postura comportamental, ilibada e equilibrada, voltada impessoalidade e com boa inteligncia emocional, a sugerir, inclusive, que o concurso de provas e ttulos para tal cargo passe tambm por uma prova psicolgica.

Se adotadas as macrofunes de gesto de riscos, ouvidoria e integridade ao sistema de controle interno municipal, a funo de controlador geral interno dever ser instituda por meio de um cargo ou emprego pblico efetivo, porque, mesmo em um municpio pequeno, possibilitar a execuo de muitas tarefas de fundamental importncia, como acompanhamento das fases internas e externas das licitaes, monitoramento da gesto de riscos de todos os setores, fiscalizao das compras pblicas, do controle de almoxarifado, dos estoques e entrega de medicamentos, do controle de horrios dos servidores, das atividades da educao e sade, dos dados contbeis, da execuo dos programas e projetos oramentrios entre outros, atividades estas que sem uma carga horria semanal de 20h a 40 horas, a depender da estrutura administrativa encontrada, sro impossveis de serem efetivamente executadas.

Quanto s funcionalidades do sistema de controle interno, no h dvida de que a capacitao e o treinamento do controlador geral interno e dos demais servidores que agiro na primeira, segunda e terceira linha de defesa da gesto de riscos s o imprescindveis para o resultado das novas medidas. Alis, uma boa prtica que os controladores internos de municpios de uma regio se organizem em uma espcie de rede de controladores, a fim de trocarem experincias, fazerem reunies temticas, buscarem informaes tcnicas sobre algum documento ou problema local e darem suporte uns aos outros, tencionando fomentar uma cultura proativa de aperfeioamento constante do sistema, o que s beneficiar as gestes municipais.

No campo normativo, a lei que disciplinar as novas macrofunes do sistema de controle interno deve faz-la de acordo com as características de cada municpio, no entanto, traas-se a seguir alguns pontos relevantes para serem positivados e que so comuns a qualquer iniciativa de aperfeioamento, independentemente da dimenso administrativa do municpio. Assim, so sugestes (Apndice I) que a nova lei dever conter:

- 1) a criao das novas macrofunes com apoio ou responsabilidade sobre a ouvidoria municipal, realizao de auditoria interna, instituio da gesto de riscos e do programa de integridade pblica;

2) 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;

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

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

5) 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;

6) 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

7) 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.

Adoção de um código de ética e conduta aos servidores também se torna imprescindível para o aperfeiçoamento do sistema de controle, para não esquecer 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 alarão a gestão pública desses municípios de pequeno porte a um patamar de governança pública nunca visto em nosso país, na medida em que obrigar 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 CONCLUSO**

A nova governana pblica vem sugerindo novas propostas de controle interno, agora por meio de estruturas focadas na gesto de riscos e nos programas de integridade e *compliance* pblicos, que visam impedir atos de corrupo, garantir a conformidade dos processos e o fomento da tica pblica. A questo que se colocou se havia condies para que tais estruturas de governana pblica fixassem seus fundamentos e valores nos municpios brasileiros, sobretudo os de pequeno porte, com arrimo nos sistemas de controles internos j existentes.

Restou pontificado que as caractersticas de transparncia e participao social do modelo de Governo Aberto so inerentes s boas prticas de controles internos, como tambm existe um cenrio social e poltico propicio ao seu aperfeioamento, em face da democracia monitorada pelas mdias sociais e do dever de *accountability*. Dessa forma, verificou-se que o Brasil possui sim condies institucionais para aperfeioar as estruturas de governana, com vistas implantao de novos mecanismos de controles internos e de prestao de contas, objetivando buscar mais eficincia e transparncia na gesto pblica e ampliar o controle social dos nossos cidados.

A segunda parte desta dissertao abordou a judicializao no Brasil e os atos de improbidade administrativa, estes com uma nova feio normativa, a partir das alteraes

ocorridas em 2021 na Lei Federal n 8.429/1992. Foi realizada uma pesquisa em acordos 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 ao improba.

Descreveu-se uma análise jurisprudencial e normativa do tipo objetivo do ato improbo, agora focado somente no dolo, objetivando apurar a possibilidade ou não de haver uma ao 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 acordos, 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, luz das características de Governo Aberto e dos fundamentos da governança pública, destacando o papel das ouvidorias enquanto arenas públicas para o debate de problemas da sociedade, os controles internos das unidades administrativas por meio da gestão de riscos e o programa de integridade e *compliance* públicos como ferramenta de construção de uma cultura ética e de combate à corrupção.

A adoção de macrofunções ao sistema de controle interno municipal como a ouvidoria, a auditoria interna, a gestão de riscos e o programa de integridade pública permitir um novo contexto normativo e operacional aos controles setoriais e ao controlador geral interno, bem como sedimentar, 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, preciso entender que um sistema de controle interno bem implementado, onde os processos organizacionais são sempre aperfeioados 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

decises, segurana para o enfrentamento de situaes difceis, mais agilidade e qualidade nos resultados e a valorizao do servidor comprometido com a tica e a eficincia.

Os resultados desta pesquisa se coadunam com as melhores prticas de governana pblica difundidas no pas, sendo que o temor para no colocar em prtica essas novas estruturas deve-se mais falta de vontade e de comprometimento dos agentes pblicos do que do risco de desfuncionalidade e inefetividade.

Portanto, estes novos mecanismos de aperfeioamento do sistema de controle interno municipal so apoiados por rgos de renome nacional e internacional, como o TCU e a OCDE, cabendo aos entes municipais a organizao e um planejamento de aes, para que os servidores assimilem aos poucos as novas prticas administrativas, iniciando uma nova cultura organizacional. E como ferramenta inicial, apresentou-se um modelo de legislao para municpios de pequeno porte, com a finalidade de expor um resultado prtico da pesquisa, demonstrando, assim, que h reais possibilidades de que os controles internos de uma prefeitura de pequeno porte evoluam para um ambiente orgnico e integrado de controle prvio e concomitante de irregularidades e de riscos, constituindo um poderoso instrumento de preveno de conflitos pblicos, inclusive os de improbidade administrativa.

## REFERENCIAS

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.

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

BERTALANFFY, Ludwig Von. **Teoria general de los Sistemas**, 10 ed. México: FCE, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Círculo político**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL, Decreto Lei n. 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei n. 12.846, de 1 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 de outras providências. Brasília, DF, **Diário Oficial**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm). Acesso em: 23 maio de 2021.

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

BRASIL. Controladoria Geral da União. Instrução normativa conjunta n. 1, de 10 de maio de 2016. **Diário Oficial**, Brasília, DF. 2016. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197). Acesso em: jan. de 2022.

BRASIL. Decreto 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm). Acesso em: jan. de 2022.

BRASIL. Lei complementar n 101, de 4 de maio de 2000, Estabelece normas de finanças pblicas voltadas para a responsabilidade na gesto fiscal e d outras providncias. **Dirio Oficial**. Braslia, DF. 2000. Disponvel em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 10 de ago. de 2021.

BRASIL. Lei n 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituio Federal, estabelece diretrizes gerais da poltica urbana e d outras providncias. **Dirio Oficial**. Braslia, DF. 2001. Disponvel em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 10 de ago. de 2021.

BRASIL. Lei n 12.846, de 1 de agosto de 2013. Dispe sobre a responsabiliza o administrativa e civil de pessoas jurdicas pela prtica de atos contra a administrao pblica, nacional ou estrangeira, e d outras providncias. Braslia, DF: Presidncia da Repblica, 2013. **Dirio Oficial**. 2013. Disponvel em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acesso em: 10 de ago. de 2021.

BRASIL. Lei n 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeioa a legisla o penal e processual penal. Braslia, DF: Presidncia da Repblica, 2019a. **Dirio Oficial**. Braslia, DF. 2019. Disponvel em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm). Acesso em: 10 de ago. de 2021.

BRASIL. Lei n 14.133, de 1 de abril de 2021. Lei de Licita es e Contratos Administrativos. administrativa **Dirio Oficial**. Braslia, DF, 2021a. Disponvel em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 10 de ago. de 2021.

BRASIL. Lei n 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei n 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispe sobre improbidade administrativa **Dirio Oficial**. Braslia, DF, 2021b. Disponvel em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.230%2C%20DE%2025,Art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.230%2C%20DE%2025,Art.) Acesso em: 10 de ago. de 2021.

BRASIL. Lei n 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispe sobre as sanes aplicveis aos agentes pblicos nos casos de enriquecimento ilcito no exerccio de mandato, cargo, emprego ou funo na administrao pblica direta, indireta ou fundacional e d outras providncias. **Dirio Oficial**, Braslia, DF. 1992. Disponvel em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](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 Orienta es sobre Controle Interno**. Belo Horizonte, 2012. Disponvel em: [https://www.tce.mg.gov.br/img\\_site/Cartilha\\_Control%20Interno.pdf](https://www.tce.mg.gov.br/img_site/Cartilha_Control%20Interno.pdf). Acesso em: 9 dez. de 2021.

BRASIL. Ministrio da Transparncia e Controladoria-Geral da Unio. **4 Plano de Ao Nacional em Governo Aberto**. Braslia, 2018b. Disponvel em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46277/1/4\\_plano\\_de\\_acao\\_nacional\\_portugues.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46277/1/4_plano_de_acao_nacional_portugues.pdf). Acesso em: 6 de out. de 2021.

BRASIL. Ministrio do Desenvolvimento Regional. **Manual de Gesto de Riscos, Controles Internos e Integridade**. Coordenao-Geral de Inteligncia e Riscos. 1 edio. Braslia: 2020. Disponvel em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a->

[informacao/governanca/manualdeintegridadegestaoderiscosecontrolesinternosmdr\\_v9f.pdf](#). Acesso em: 10 jan. de 2021.

BRASIL. Rede Nacional de Ouvidorias Grupo de Trabalho - Articulao Legislativa. **Relatrio da enquete nacional normatizao interna nas ouvidorias pblicas**. 2020. Disponvel em: <https://www2.camara.leg.br/acamara/estruturaadm/ouvidoria/dados/relatorio-enquete-nacional-normatizacao-internas-ouvidorias-publicas-1>. Acesso em: 01 mar. 2022.

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

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

CARVALHO, Hugo; SILVA, Rodrigo Diniz Leroy. Controle Social sob a Perspectiva do Conflito da Agncia no Setor Pblico. **Anais...** So Paulo. Seminrios em Administrao, XX SemeAd, novembro de 2017, ISSN 2177-3866. Disponvel em: <http://login.semead.com.br/20semead/arquivos/1723.pdf>. Acesso em: 10 fev. de 2021.

CAVALCANTE, Maria Lailze Simes Albuquerque. **Ouvidorias Pblicas: conceito, papel, evoluo e qualidade no controle social**. Revista Controle Doutrina e Artigos. Tribunal de Contas do Cear, vol. 12, n 2, 2014.

CEFA, Daniel. **O que uma arena pblica? Algumas ideias para uma abordagem pragmtica**. O legado do pragmatismo, *La Tour d'Aigues: LAube* (Traduo nossa), 2002.

CEFA, Daniel. **Pblicos, problemas pblicos, arenas pblicas: O que nos ensina o pragmatismo (Parte 1)**. Novos estudos CEBRAP, v. 36, p. 193, 2017.

CHIAVENATO, Idalbert. **Introduo Teoria Geral da Administrao**. 7 ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro:Elsevier, 2003.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em cincias humanas e sociais**. Petropolis, RJ: Vozes, 2006.

COSO ERM. Enterprise Risk Management Framework. **Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada**, 2004. Disponvel 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. Disponvel em: <https://www.coso.org/esg/Pages/viewexposuredraft.aspx>. Acesso em: 10 fev. de 2021.

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

CULLAR, Leia; MOREIRA, EgonBockman. Administrao Pblica e mediao: notas fundamentais. **Revista do Tribunal de Justia do Distrito Federal e Territrios**, v. 16, n . 61, jan/mar, 2018. Disponvel em:

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4241820/mod\\_resource/content/1/cu%C3%A9lar%20leila%3B%20moreira%2C%20egon%20bockmann%20-%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABlica%20e%20media%C3%A7%C3%A3o%20....pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4241820/mod_resource/content/1/cu%C3%A9lar%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 Publicitésproblemes**. Tradução do inglês de JolleZask. Paris: Gallimard, 2010.

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

DIAS, Thiago Ferreira; GARCIA, Anna Beatriz Rodrigues; CAMILO, Nathalia Lara Fagundes Souza Camilo. Um Olhar sobre o Governo Aberto no Nível Subnacional. **GIGAPP EstudosWorkingPapers**, 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 1 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 Nova Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

GARCIA, Emerson. Improbidade – sinnimo de desonestidade?, **Avanos e Desafios no Combate Corrupto aps 25 anos de Vigência da Lei Improbidade Administrativa**. Ministério Público Federal 5 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 Estado, 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**

cincias sociais. Rio de Janeiro: Record, 2004.

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

HABERMAS, Jrgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. V. I e II. Traduo de Flvio BenoSiebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jrgen. **Era das Transies**. Traduo de Flvio BenoSiebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatstica. **Divulga estimativa da populao dos munic pios para 2021**. 2021. Dispon vel 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. **Declarao de Posicionamento do IIA: As trs linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles**, 2013. Dispon vel em: <https://iibrasil.org.br/>. Acesso em: 10 de jul. de 2021.

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

JACOBI, Pedro R.; PINHO, Jos A. G. **Inovao no campo da gesto pblica local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

KEANE, John. **A vida e a morte da democracia**. Traduo de Clara Colloto. 70. ed. So 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 Administra o Pblica**, Volume 01, Ano 04, Edio 02. Universidade Federal Fluminense. ISSN 2595-5667. Jul-Dez, 2019.

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administrao Pblica e cultura poltica no Brasil: uma viso geral**. Braslia: ENAP, 1997.

MAXIMIANO, Antonio Csar Amaru. **Teoria Geral da Administra o: da escola cientfica competitividade na economia globalizada**. So Paulo: Atlas, 2000.

MENDES, Anita Vallria Calmon; BESSA, Luiz Fernando de Macedo; Midlej; SILVA, Suylan de Almeida. Gesto da tica: A Experincia da Administrao Pblica Brasileira, **Administra o Pblica e Gesto Social**, 7(1), jan-mar 2015, 2-8 ISSN 2175-5787. Dispon vel em: <https://www.redalyc.org/pdf/3515/351556449006.pdf>. Acesso em: 10 de ago. de 2021.

MOZZICAFREDDO, Juan. A responsabilidade e cidadania na Administrao Pblica, 2003. *In* Juan Mozzicafreddo, Joo Salis Gomes e Joo S. Batista (orgs.), **tica e administrao: como modernizar os servios pblicos**, Oeiras, Celta Editora. Dispon vel 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 So Paulo, So Paulo, 2018. Disponvel 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. Organizao para a Cooperao e Desenvolvimento Econmico. **Recomendao do conselho da OCDE sobre integridade pblica**. 2020. Disponvel em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 10 de ago. de 2021.

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

PERES, Ursula Dias. Custos de transao e estrutura de governana no setor pblico. **Revista Brasileira de Gesto de Negcios-RBGN**, v. 9, n. 24, p. 15-30, 2007. Disponvel 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 Administrao Pblica**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009. Disponvel em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/g3xgtqkwFJS93RSnHFTsPDN/?lang=pt>. Acesso em: 8 de ago. de 2021.

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

ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro. Estado e governo: diferenas conceituais e implicaes prticas na ps-modernidade. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, v. 11, n. 2, p. 140-145, 2008.

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

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

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

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

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

SO PAULO. Tribunal de Justia do Estado de So Paulo TCE/SP. **IEG- M- Ano Base: 2020**. TCE SP. 2021b. Disponvel em: [https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieg\\_m%3Aiegm.wcdf/generatedC](https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieg_m%3Aiegm.wcdf/generatedC)

ontent?userid=anony&password=zero#anchor-mapa. Acesso em: 18 mar. 2022

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

SCHFER, 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**: princpios informadores e microssistema. Vitria, 2012. Disponvel em: <https://gustavossena.com.br/tutela-repressiva-da-improbidade-administrativa-princpios-informadores-e-microssistema>. Acesso em: 9 de dez. de 2021.

SILVA, Otvio Santiago Gomes da. Moralidade Administrativa: Consideraes a Respeito do Combate Corrupo e *Accountability* no Brasil (2011-2015). **Revista de Cincias do Estado**, Vol. 3, n. 1, 2018. Disponvel 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. Disponvelem: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/220647/orange\\_book.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220647/orange_book.pdf). Acesso em: 8 de ago. de 2021.

VERBICARO, Loiane Prado. Um estudo sobre as condies facilitadoras da judicializao da poltica no Brasil, **Revista de Direito GV**, vol. 4, 2008. Disponvel em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/xw8SQHNmZc7PHw7hzzjdZbC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 de jan. de 2022.

WILLEMANN, MariannaMontebello. Desconfiana institucionalizada, democracia monitorada e Instituies Superiores de Controle no Brasil, **RDA Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 263, p. 221-250, maio/ago. 2013. Disponvel 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 mtodos. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). **Compliance no setor pblico**, edio 1. Belo Horizonte: Frum, 2020.