V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

JANAÍNA RIGO SANTIN

LUCIANI COIMBRA DE CARVALHO

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Copyright © 2022 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 - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
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 - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Sérgio da Silva Cristóvam; Luciani Coimbra de Carvalho; Janaína Rigo Santin – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-501-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

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

V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública I reuniu-se no V Encontro Virtual do CONPEDI, que ocorreu de 14 a 18 de junho de 2022 no formato síncrono, com a temática "Inovação, Direito e Sustentabilidade".

Trata-se de temática extremamente oportuna, em especial quando se está saindo de um período terrível de isolamento social, com todas as dificuldades decorrentes da severa pandemia da Covid-19, onde mais do que nunca se debateu sobre a necessidade de um novo olhar para a sustentabilidade e para os problemas advindos da exploração desenfreada dos recursos naturais no planeta. Para tanto, clama-se aos pensadores do mundo do direito soluções, as quais perpassam necessariamente pela discussão sobre a regulação e limites dos avanços da ciência e das inovações em prol da preservação da vida no planeta.

Dessa forma, o evento proporcionou aos participantes uma perspectiva multidimensional do Direito, capaz de incorporar os aspectos positivos da intensa revolução informacional com os objetivos do desenvolvimento sustentável, e que ficou evidente nos debates, trocas e contribuições dos participantes do Grupo de Trabalho (GT).

Os artigos que compõem os anais do GT Direito Administrativo e Gestão Pública I seguem abaixo:

1. A GESTÃO PÚBLICA COMO GUARDIÃ DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: REFERENCIAIS DO “INTERESSE PÚBLICO” E DO “BEM COMUM”

2. O INTERESSE PÚBLICO, ENQUANTO CONCEITO JURÍDICO INDETERMINADO E SUA CONFORMAÇÃO COM DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS.

3. A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4.296/DF E A SUPERAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO NA LEI DO MANDADO DE SEGURANÇA

4. PEC DA REFORMA ADMINISTRATIVA E A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO.

5. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL: ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS NO BRASIL

6. A INCONSTITUCIONALIDADE DAS RESTRIÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO DETERMINADAS PELA MEDIDA PROVISÓRIA N.º 928 DE 23 DE MARÇO DE 2020

7. A PERSPECTIVA NEOLIBERAL E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO CONTEXTO DO ESTADO CONTEMPORÂNEO

8. A LEI Nº 12.846/2013 E OS SEUS REFLEXOS NA PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

9. O ACORDO DE LENIÊNCIA NO ÂMBITO DA LEI ANTICORRUPÇÃO (LEI 12.846 /2013)

10. DO CRIME DE FRAUDE CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A NOVA LEI DE LICITAÇÕES

11. CONTRATAÇÃO PÚBLICA SUSTENTÁVEL COMO ESTRATÉGIA DE FOMENTO ÀS ECONOMIAS LOCAIS E REGIONAIS.

12. DO MERCADO DE PRECATÓRIOS E DA SUA NATUREZA JURÍDICA PARA FINS DE TRIBUTAÇÃO PELO IMPOSTO DE RENDA

13. EM FRENTE AO ESPELHO: AVALIANDO A PRIMEIRA ANÁLISE DE RESULTADO REGULATÓRIO NA ANP

14. GÊNERO E ESPÉCIE: OS DIFERENTES CONTRATOS DE PARCERIA E AS FORMAS DE CONTROLE PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.

15. MODERNIZAÇÃO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA ESTADUAL: O FIM DOS CARGOS DE ESCRIVÃO DE POLÍCIA CIVIL E INVESTIGADOR DE POLÍCIA CIVIL

16. O CONTROLE INTERNO DO PODER LEGISLATIVO ATRIBUÍDO AO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS

17. O DESVIRTUAMENTO DO INSTITUTO DAS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS COMO

CONSEQUÊNCIA DA INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

18. BENS REVERSÍVEIS EM CONCESSÕES DE ENERGIA: A SOLUÇÃO ATRAVÉS DA REVISÃO CONTRATUAL

19. O PROBLEMA DA REVERSÃO DOS BENS DAS CONCESSIONÁRIAS DE ENERGIA ELÉTRICA

20. QUÃO RELEVANTE É O PREÇO DE REFERÊNCIA PARA O COMPARTILHAMENTO DE POSTES NO COMBATE NA CONTENÇÃO AO ABUSO DO PODER ECONÔMICO DO SETOR?

21. O RESIDUAL ADMINISTRATIVO DECORRENTE DE SENTENÇAS PENAIS ABSOLUTÓRIAS E O CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES NO ÂMBITO MILITAR

22. SERVIÇOS PÚBLICOS, DIREITOS DOS USUÁRIOS E ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Boa leitura!

Saudações Acadêmicas

Prof. Dra. Janaína Rigo Santin -Universidade de Passo Fundo e Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dra. Luciani Coimbra de Carvalho - Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam - Universidade Federal de Santa Catarina

O CONTROLE INTERNO DO PODER LEGISLATIVO ATRIBUÍDO AO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS

THE INTERNAL CONTROL OF THE LEGISLATIVE BRANCH ATTRIBUTED TO THE INTERNAL CONTROL SYSTEM OF THE EXECUTIVE BRANCH

Jose De Oliveira Junior [1]
Wilson Antônio Steinmetz [2]

Resumo

Investiga-se a possibilidade do controle interno do Poder Legislativo ficar a cargo do sistema de controle interno do Poder Executivo em municípios com menos de cinquenta mil habitantes. Analisam-se os princípios do serviço público adequado, da economicidade e da eficiência como fundamentos para mitigação do princípio da simetria. Diferencia-se a definição de órgão de controle interno e sistema de controle interno. O método utilizado é o analítico-sistemático. Conclui-se que é possível que as atividades de controle interno do Poder Legislativo sejam atribuídas ao sistema de controle interno do Poder Executivo nos pequenos municípios.

Palavras-chave: Controle interno, Economicidade, Eficiência, Simetria, Inclusão social

Abstract/Resumen/Résumé

Investigates the possibility of the internal control of the Legislative Branch being in charge of the internal control system of the Executive Branch in municipalities with less than fifty thousand inhabitants. The principles of adequate public service, economy and efficiency are analyzed as foundations for mitigating the principle of symmetry. The definition of an internal control body and an internal control system is distinguished. The method used is the analytical-systematic. It's concluded that it is possible that the activities of internal control of the Legislative Branch are attributed to the internal control system of the Executive Branch in small municipalities.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Internal control, Economics, Efficiency, Symmetry, Social inclusion

[1] Doutorando em Direito. Mestre em Ciência Jurídica. Especialista em Direito Público. Especialista em Direito Penal. Professor. Promotor de Justiça. lattes.cnpq.br/3701315090866348 orcid.org/0000-0002-7976-2918

[2] Doutor em Direito (UFPR). Professor mestrado e doutorado em direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina e da Universidade de Caxias do Sul. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0519-6201

1 INTRODUÇÃO

O controle interno do Poder Executivo e do Poder Legislativo – doravante, Executivo e Legislativo, respectivamente - constitui-se em serviço público que ganhou especial destaque na Constituição Federal de 1988, alinhando a República Federativa do Brasil aos movimentos internacionais de fiscalização dos serviços públicos e combate à corrupção.

Caracteriza-se como mecanismo de controle que cada um dos "Poderes" exerce sobre seus próprios atos e agentes, diferenciando-se do controle externo, no qual órgãos externos fiscalizam as atividades praticadas por um determinado órgão.

Ocorre que nos pequenos municípios a instituição de um sistema de controle interno para o Legislativo e outro para o Executivo passou a gerar despesas desnecessárias, o que violaria o princípio da economicidade, bem como acarretou uma falta de integração entre as atividades desenvolvidas pelo Executivo e Legislativo, o que afastaria o princípio da eficiência.

Passou-se a discutir a criação de um sistema de controle interno nos pequenos Municípios que abrangeria o Executivo e o Legislativo, com o escopo de racionalização das atividades de detecção e correção de irregularidades administrativas, aprimoramento da gestão pública, facilitação do recebimento de reclamações e promoção da transparência e do controle social, ou seja, dar maior eficiência, aliada a uma economia decorrente da centralização.

Todavia, a possibilidade de centralização das atividades de controle interno do Executivo e Legislativo em um único sistema gerou intensos debates, especialmente em razão da invocação do princípio da simetria por parte dos defensores da impossibilidade.

Destarte, objetiva-se investigar a possibilidade do sistema de controle interno do Executivo abranger as atividades de controle externo do Legislativo nos municípios com menos de cinquenta mil habitantes, mitigando-se a aplicação do princípio da simetria que exigiria a aplicação da regra prevista para a União aos Municípios, inviabilizando tal centralização.

Busca-se também analisar a aplicação dos princípios da economicidade, da eficiência e do serviço público adequado com o escopo de lastrear a citada mitigação do princípio da simetria, valendo-se da análise e sistematização do direito vigente.

Assim, chega-se ao reconhecimento da possibilidade de centralização do sistema de controle interno do Legislativo e do Executivo em municípios com menos de cinquenta mil habitantes.

2 O CONTROLE INTERNO

A temática do controle interno da Administração Pública possui ampla abordagem no direito internacional, sendo que quanto às previsões internacionais incorporadas pelo ordenamento jurídico brasileiro, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, incorporada pelo direito pátrio por meio do Decreto n. 5.687/06, a qual, em seu artigo 9º, inciso 2, prevê que cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, adotará medidas apropriadas para promover a transparência e a obrigação de prestar contas na gestão da fazenda pública, cujas medidas abarcarão, entre outras coisas, sistemas eficazes e eficientes de gestão de riscos e controle interno.

A Convenção Interamericana contra a Corrupção, incorporada pelo direito interno por meio do Decreto n. 4.410/02, fomenta a criação de mecanismos de controle interno, prevendo, em seu artigo 3º, inciso 9, que os Estados Partes devem considerar a aplicabilidade de medidas, em seus próprios sistemas institucionais, destinadas a criar, manter e fortalecer órgãos de controle superior, a fim de desenvolver mecanismos modernos para prevenir, detectar, punir e erradicar as práticas corruptas.

A partir da interpretação de tais fontes normativas, há que se concluir que os órgãos de controle interno possuem destacada função institucional no contexto da tutela do interesse social, notadamente na efetivação da inclusão social, incumbindo-se de exercerem as atribuições de *ombudsman*, (i) fiscalizando os atos administrativos praticados, (ii) supervisionando a conduta funcional dos servidores, (iii) apurando as denúncias e sugestões recebidas, (iv) provocando os órgãos de controle disciplinar, (v) encaminhando recomendações de aperfeiçoamento, (vi) acompanhando a adoção e implementação das medidas de correção; (vii) mantendo um constante elo de comunicação e transparência entre a Administração Pública e a sociedade, agindo como ouvidor dos reclamos da população acerca de fatos envolvendo a Administração Pública; dentre tantas outras funções.

Também a Constituição Federal de 1988 deu especial atenção ao tema nos artigos 70 e 74, estabelecendo a finalidade dos sistemas de controle interno, quais sejam, fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial[1].

1 Dispõe os artigos 70 e 74, da Constituição Federal: "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"; "Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da

Percebe-se, pois, que o controle interno possui relevante papel de fiscalização do serviço público, não apenas no que se refere a aspectos orçamentários e financeiros, mas também na averiguação da efetiva prestação de serviços públicos.

Nesse sentido, detalhando a existência de um sistema integrado de controle interno, bem como a complexidade de suas atividades, afirma Guerra:

> Enfim, podemos dizer que a Lei Maior de 1988, ao prescrever a criação e manutenção obrigatória de um sistema integrado de controle interno, quis alcançar de forma ampla toda a organização de gerência pública, não se limitando aos tradicionais controles financeiro e administrativo. Buscou-se, pois, a implementação de um sistema que englobasse o conjunto integrado de todos os controles, fossem financeiros, gerenciais, administrativos e operacionais. […] Em outras palavras, trata-se de um complexo de procedimentos administrativos, constitucionalmente previsto, de natureza financeira, contábil e orçamentária, exercido por órgão posicionado dentro da própria estrutura da Administração, indissociável desta, impondo ao gestor público a necessária visualização de todos seus atos administrativos com boa margem de segurança, de acordo com as peculiaridades de cada órgão ou entidade, com fincas de prevenção, identificação e rápida correção de irregularidades ou ilegalidades, capaz de garantir o cumprimento dos planos, metas e orçamentos preconcebidos. (GUERRA, 2005, p. 141)

O controle interno também assegura a transparência no serviço público. O dever de transparência no serviço público decorre do princípio constitucional da publicidade, previsto como princípio regente da Administração Pública no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Acerca do princípio da publicidade, define Moreira Neto:

> […] é um instituto polivalente de participação política, de amplo espectro subjetivo, pois se estende a toda sociedade, visando tanto à legalidade quanto a legitimidade, mediante a qual, pela divulgação dos atos do poder público, reconhece-se o direito ao conhecimento formal ou informal das suas tendências, decisões, manifestações e avaliações oficiais. (MOREIRA NETO, 1992, p. 103)

Consoante Freitas, a transparência foi acolhida no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual decorre de uma exigência do Fundo Monetário Internacional, sendo a transparência uma integração, a reunião do princípio da publicidade (art. 37, caput, da CR/88), do direito à informação (art. 5º, XXXIII, da CR/88) e do princípio democrático (art. 1º, caput, da CR/88), como forma de conferir efetividade aos

---

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. § 2º – Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União" (BRASIL, 1988).

princípios da participação popular e publicidade, um verdadeiro controle social dos gastos públicos (FREITAS, 2002).

Com relação à transparência como mecanismo de combate à corrupção, como bem observa Emerson Garcia, "à probidade e à transparência está contraposta a corrupção", eis que, "como decorrência lógica de sua natureza ilícita, não se costuma conferir publicidade aos atos de corrupção" (GARCIA; PACHECO, 2004, p. 13 e 15).

Mas não apenas a transparência figura como corolário do controle interno, sendo que também atividades de auditoria, ouvidoria e corregedoria são desenvolvidas no âmbito de um sistema de controle interno.

3 DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE CONTROLE INTERNO DO LEGISLATIVO PELO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO EXECUTIVO

O exercício das atividades de controle interno do Legislativo pelo sistema de controle interno do Executivo, numa espécie de centralização da atividade, tornou-se tema bastante controverso na doutrina, bem como nos tribunais de contas dos estados.

Ademais, o tema merece aprofundamento diante do movimento desencadeado pelo Ministério Público do Estado do Paraná, por meio de seus Grupos Especializados na Proteção do Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa – GEPATRIA's – que apresentaram em âmbito estadual um plano de trabalho no sentido de propor para pequenos municípios a criação de Sistemas de Controle Interno (SCI) que centralizariam em um único órgão as atividades de controle interno do Executivo e do Legislativo, englobando as macrofunções de auditoria, ouvidoria, transparência e corregedoria.

Essa linha de centralização das atividades do sistema de controle interno do Executivo e do Legislativo em pequenos municípios tem sido defendida pelo Ministério Público de vários estados, com destaque para a atuação do Ministério Público do Estado do Paraná que avançou em relação aos demais Ministérios Públicos ao estabelecer um plano de trabalho de nível estadual buscando implementar nos pequenos municípios a citada centralização e unificação do sistema de controle externo[2].

2 Tal política institucional atende ao que foi estabelecido na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) no ano de 2016, na qual foram apresentadas vinte e nove diretrizes para aimplantação de unidades de controle interno, englobando as macrofunções de auditoria, ouvidoria, transparência e corregedoria.

3.1 Diferença Entre Sistema de Controle Interno e Órgãos de Controle Interno

Um primeiro passo importante a ser tomado para o adequado entendimento do tema é diferenciar órgãos de controle interno e sistema de controle interno, sendo que muitos autores não realizam a devida diferenciação e acabam por tornar seus textos de difícil compreensão.

Quando se fala em sistema de controle interno, pretende-se tratar do conjunto de órgãos que desempenham atividades de controle interno, tais como fiscalização, auditoria, ouvidoria, transparência e corregedoria. Tal sistema é coordenado por um órgão central, normalmente denominado Controlador-Geral, cujas finalidades estão previstas no artigo 74 da Constituição Federal, conforme já abordado.

Já os órgãos de controle interno são as unidades autônomas que integram o sistema de controle interno, desenvolvendo as atividades acima descritas, como por exemplo a ouvidoria-geral, a auditoria, a corregedoria-geral etc.

Todavia, uma observação é bastante pertinente e merece toda atenção: ainda que não integrem o sistema de controle interno, outros órgãos do Legislativo e Executivo exercem atividades que subsidiam o controle interno, como no caso, por exemplo, das prestações de contas elaboradas pela contadoria da Câmara Municipal.

Destarte, há de se concluir que os órgãos de controle interno no exercício de suas atividades servem para efetivação da inclusão social, pois exercem atividades de fiscalização dos atos administrativos praticados, supervisão da conduta funcional dos servidores, apuração das denúncias e sugestões recebidas, provocação dos órgãos de controle disciplinar, encaminhamento de recomendações de aperfeiçoamento, acompanhamento da adoção e implementação das medidas de correção e manutenção de um constante elo de comunicação e transparência entre a Administração Pública e a sociedade, agindo como ouvidor dos reclamos da população acerca de fatos envolvendo a Administração Pública, dentre tantas outras funções.

3.2 Da Impossibilidade do Sistema de Controle Interno do Executivo Exercer Atividades de Controle Interno do Legislativo

Parcela da doutrina e dos tribunais sustenta a impossibilidade de centralização no sistema do controle interno do Executivo das atividades de controle interno do Executivo e do

Legislativo, defendendo que a necessidade da existência de um órgão de controle interno para cada um dos "Poderes" decorre do princípio da separação de poderes.

Ademais, o texto constitucional em seu artigo 70 estabelece que "a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da união e das entidades da administração direta e indireta" será exercida "pelo sistema de controle interno de cada Poder" (BRASIL, 1988).

Outrossim, o já citado artigo 74 da Constituição Federal dispõe que "os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno".

No âmbito da legislação infraconstitucional, também a Lei de Responsabilidade fiscal estabelece em seu artigo 59 que "o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar [...]" (BRASIL, 2000).

Na mesma linha, argumentando sobre a violação da separação de atribuições que tal unificação poderia provocar, é o entendimento de Guerra:

> Ora, sendo os poderes independentes e harmônicos entre si, conforme preceitua o art. 2º da nossa Lei Maior, não poderá haver vínculo subordinativo entre eles. Em se aceitando a hipótese de integração horizontal, estar-se-ia permitindo a criação de um órgão central, reunindo todos os diversos sistemas existentes em cada um dos blocos orgânicos, funcionando como controlador geral com prerrogativa de fiscalização sobre eles, interferindo no princípio da independência determinado pela Constituição. Além disso, vale salientar que, nesse caso, prosternada estaria a essência do controle, porquanto, ao ser apartado de cada um dos Poderes, deixaria de ser interno, criando-se uma nova figura, eivada de inconstitucionalidade, de controle externo. Nossa sistemática constitucional não se coaduna com tal conjectura. (GUERRA, 2005, p. 260)

Castro apresenta exemplo do entrave que poderia ser gerado no caso de admissibilidade da existência de um órgão central responsável pelo controle interno tanto do Legislativo quanto do Executivo:

> Imagine-se o seguinte exemplo: um sistema de controle interno envolvendo o Executivo Municipal (nele incluídas duas autarquias, fundações, empresas estatais e sociedades de economia mista) e o Poder Legislativo do mesmo Município e a Unidade Central deste sistema vinculada à Controladoria-Geral do Município. Verificada uma irregularidade pelo Controlador-Geral do Município poderia ele obrigar o chefe do Legislativo a adotar medidas sob pena de sanção? Ou melhor, poderia o Controlador-Geral do Município, neste caso, determinar que a prestação de Contas do Legislativo deve ser encaminhada para ele (controlador vinculado ao Executivo) no prazo máximo de 15 dias antes da data de entrega ao Tribunal de Contas? Não há, constitucionalmente, vínculo hierárquico entre os poderes, nem mesmo competência constitucionalmente lícita deste controlador na ordenação de

> atos ao Chefe do Poder Legislativo, pelo que, não parece possível o entendimento de que o sistema de controle interno pode engendrar e ordenar duas esferas de governo ou poderes distintos. (CASTRO, 2014, p. 151)

Ademais, a existência de um sistema de controle interno do Executivo responsável pelo controle interno do Legislativo figuraria como efetivo controle externo sem previsão constitucional.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais também já se manifestou acerca da impossibilidade de que o Executivo exerça o controle interno da Câmara Municipal:

> A Câmara não está sujeita ao controle interno do Poder Executivo, nos termos dos artigos 75 e 76 da Lei 4.320/64. Tal posicionamento estriba-se, fundamentalmente, no entendimento de que cada Poder é independente e autônomo. Há a necessidade do controle interno – mas no âmbito de cada Poder. Sobre esta questão, é meridiana a clareza do texto constitucional, proporcionada pelo caput do art. 70 […]. (TCE/MG, 1997)

Assim, verifica-se que os defensores da impossibilidade de que um órgão do Executivo exerça o controle interno do Legislativo baseiam-se no texto constitucional e infraconstitucional, bem como no princípio da separação de poderes, defendendo que cada "Poder" deverá contar com seu próprio sistema de controle interno.

3.3 Da Possibilidade do Sistema de Controle Interno do Executivo Exercer Atividades de Controle Interno do Legislativo

Verifica-se na doutrina e nos tribunais a existência de defensores da possibilidade de que as atividades de controle interno do Legislativo sejam exercidas pelo sistema controle interno do Executivo. Afirmam que não há nenhum óbice jurídico, desde que exista lei municipal estabelecendo e regulamentando tal atividade.

Ademais, afirmam que o sistema de controle interno unificado decorre do art. 31 da Constituição Federal, o qual prescreve 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".

Destarte, "a Câmara de Vereadores, como unidade orçamentária, integra o Sistema de Controle Interno do Município, cujo órgão central está vinculado ao Chefe do Poder

Executivo, o qual responde por toda a gestão orçamentária, financeira e patrimonial" (CRUZ; GLOCK, 2008, p. 47).

Nesse diapasão, são as lições de Cruz e de Glock:

> No que tange à inclusão ou não da Câmara de Vereadores no contexto do Sistema de Controle Interno do Município, tem-se que o art. 31 da Constituição Federal determina que a fiscalização do Município (o que abrange o Poder Legislativo) será exercida pelo Poder Executivo através dos sistemas de controle interno. (...).
> Com base nessa disposição constitucional, não restam dúvidas de que a fiscalização do Município, incluindo a Câmara de Vereadores, é uma atividade, em termos de controle interno, de competência do Poder Executivo. Fica claro que não há que se falar em Sistema de Controle Interno do Poder Legislativo Municipal, atuando de forma isolada, já que a Câmara de Vereadores, como unidade orçamentária, integra o Sistema de Controle Interno do Município, cujo órgão central está vinculado ao Chefe do Poder Executivo, o qual responde por toda a gestão orçamentária, financeira e patrimonial.
> Neste Caso, a Casa Legislativa passa a ser considerada como um órgão setorial desse sistema e, assim, executa os controles que lhe são atinentes, conforme orientação técnica do órgão central. Contudo, tendo em vista o princípio da independência dos poderes, as ações do Sistema de Controle Interno do Município não atingem a função legislativa.
> Na qualidade de órgão setorial do Sistema de Controle Interno do Município, a Câmara subordina-se à observância de normas e procedimentos de controle, a serem por ela expedidos conforme padronização e orientação técnica do órgão central do Sistema, objetivando a integração contábil com o Poder Executivo.
> A existência de sistemas de controle interno em cada poder, atuando de forma integrada, aplica-se tão-somente à União (e aos Estados, dependendo de suas respectivas constituições), por força do que dispõe os arts. 70 e 74 da Constituição Federal, o que não alcança os municípios, que são regidos, neste particular, pelo art. 31, da Carga Magna e, em geral, também pelas respectivas constituições estaduais (CRUZ; GLOCK, 2008, p. 47).

No mesmo sentido, argumenta Botelho:

> O art. 76 da Lei Federal 4.320/64 especifica de forma clara as atribuições do Controle Interno, mas sempre fica alguma dúvida quanto à extensão de suas ações, como é o caso dos Municípios com menos de 50 mil habitantes. Uma das dúvidas é se o Sistema de Controle Interno do Executivo pode abranger os atos do Poder Legislativo Municipal.
> A resposta afirmativa está inserida no art. 74 da Constituição Federal, quando afirma que todos os Poderes manterão, de forma integrada, o Sistema de Controle Interno, mesmo que cada Poder possua seu próprio sistema de controle, mas a integração destes sistemas é responsabilidade do Poder Executivo, por isso lhe compete elaborar a cada final de exercício financeiro a prestação de contas consolidada, não eximindo os demais Poderes de elaborarem suas respectivas contas acompanhadas do relatório anual do Sistema de Controle Interno (BOTELHO, 2006, p. 39).

A tese no sentido de que o controle interno do Legislativo pelo sistema de controle interno do Executivo violaria a separação de poderes, conforme descrito na decisão do Tribunal de Contas de Minas Gerais anteriormente transcrito, é rebatida pelos defensores da possibilidade de centralização, no sentido de que o Legislativo não estaria obrigado a acatar as

providências preconizadas pelo sistema de controle interno do Executivo, pois se constituiria em atividade de cooperação entre os "Poderes".

Este posicionamento é defendido por Ferrari Filho:

> De tudo isto, podemos depreender que não há nenhum óbice jurídico a que um órgão de auditoria do Executivo preste seus serviços técnicos junto ao Legislativo. Caberá a ele examinar as contas, informar e opinar sobre os problemas e inconsistências encontrados. Não há aí nenhum atentado ao princípio constitucional da separação dos poderes, uma vez que os dirigentes do Legislativo não estarão obrigados a adotar as providências preconizadas pela auditoria, embora em geral as razões técnicas o recomendem. É o que ocorre, por exemplo, quanto aos órgãos de assessoramento jurídico, em ambos os poderes. Se a Procuradoria-Geral oferece um opinamento em determinado sentido, o administrador poderá optar por solução contrária ao parecer, atraindo porém para si toda a responsabilidade por eventuais conseqüências daquele ato. Vista sob este ângulo, de serviço técnico especializado, a auditoria das contas da Câmara Municipal em nada vulnera a separação ou independência dos poderes, mas, ao contrário, auxilia o administrador numa melhor avaliação da gestão e dos controles. [...]
> O exercício destas atividades de controle interno, por órgãos de um Poder em outro, portanto, não fere, por si só, o princípio constitucional da separação dos poderes. Nos Municípios de pequeno porte, em que não seja recomendável ao Legislativo instituir sistemas próprios de orçamento, contabilidade e auditoria, não há nenhum óbice a que estas atividades sejam exercidas pelos órgãos técnicos do Executivo. Deverá, no entanto, ficar reservado ao Legislativo o poder decisório sobre as recomendações destes órgãos. Do mesmo modo, as sanções por eventuais erros na administração financeira da Casa Legislativa só poderão ser aplicadas pelos dirigentes da Câmara Municipal (ou, obviamente, pelo órgão de controle externo) (FERRARI FILHO, 1999).

Assim, tal corrente defende a possibilidade de que o sistema de controle interno do Executivo exerça atribuições de controle interno do Legislativo, isso no âmbito municipal, sem que reste configurada violação ao princípio da separação de poderes.

Ademais, é preciso acrescentar que a centralização defendida por esta corrente não abrange nenhuma espécie de atribuição intrínseca ao Poder Legislativo. Isso porque a atividade de controle interno do Legislativo, que seria repassada ao Executivo, não está relacionada à atividade legislativa ou de controle externo que são exclusivas do Legislativo.

3.3.1 Do Afastamento do Princípio da Simetria

A análise da possibilidade de que um sistema de controle interno do Executivo exerça funções de controle interno do Legislativo passa necessariamente pela análise do princípio da simetria.

Sobre o princípio da simetria, afirma Abreu:

> Tem-se, pois, como um dos princípios basilares decorrentes da adoção da Forma Federativa de Estado e de igualdade constitucional dos respectivos entes componentes da Federação, o princípio da simetria constitucional, pelo que, ressalvadas as expressas ou implícitas exceções constitucionais, as mesmas regras e princípios aplicáveis à União, como ente federado, serão de necessária observância pelos demais, a eles tendo total aplicação. Não existindo razão política a discriminar, haverão de ser encarados como iguais os entes federados e assim, serão necessária e automaticamente aplicáveis, aos Estados e Municípios, as disposições atinentes à União Federal. Exemplo clássico da aplicação de tal princípio encontra-se na matéria referente ao processo legislativo, especialmente no que pertine aos quoruns de instalação de sessão, quoruns de aprovação, formalidades essenciais e, finalmente, na matéria referente às espécies normativas (ABREU, 2001, p. 105-120).

Os autores que tratam da possibilidade de um único sistema de controle interno no Município no âmbito do Executivo e Legislativo concentram suas análises sobre a ocorrência ou não de violação do princípio da separação dos poderes, porém sem dedicar uma maior atenção à questão do princípio da simetria, o qual se apresenta como ponto central para conclusão da divergência.

Isso porque o texto constitucional prescreve de forma precisa em seu artigo 74 a necessidade de que os Poderes constituam seus sistemas de controle interno, bem como o artigo 70 da Constituição Federal também fala da atividade de controle interno de cada Poder, sendo que tais disposições se referem claramente à União.

Destarte, é imprescindível que ao se analisar a questão da organização dos órgãos Municipais, e aqui mais precisamente do sistema de controle interno do Legislativo e do Executivo, verifique-se a obrigatoriedade ou não de se observar o princípio da simetria.

Sobre o princípio da simetria, no seu aspecto positivo e negativo, entende Fonteles:

> Em suma: por força do princípio da simetria, na sua dimensão negativa, os Estados-membros e os Municípios, ao se organizarem mediante suas cartas estaduais e leis orgânicas, não devem se distanciar do eixo constitucional além das fronteiras impostas pelo federalismo, o que se garantirá através das normas de reprodução obrigatória; em sua dimensão positiva, no silêncio permissivo do constituinte, os sobreditos entes poderão reproduzir o paradigma federal, desde que nos limites de sua autonomia adesiva e por meio das normas de reprodução permitida. Neste último caso, o princípio da simetria não passa de um argumento para justificar uma analogia, pois, diante do silêncio acerca da organização dos entes menores (Estados, Distrito Federal e Municípios), estes se espelham na norma que regulou a organização do ente maior (União), para adotá-la (FONTELES, 2015, p. 135-136).

No caso, entendendo-se exigível a aplicação do princípio da simetria para os Municípios, em especial aqueles com menos de cinquenta mil habitantes, impossível cogitar a possibilidade de que o sistema de controle interno do Executivo exerça função de controle

interno do Legislativo, tendo em vista que no âmbito da União não existe essa possibilidade, consoante expressa previsão constitucional.

Lado outro, afastando-se o princípio da simetria, é possível que o Município, no pleno exercício de sua auto-organização estabeleça uma formatação diferente, possibilitando que o sistema de controle interno do Executivo realize o controle interno do Legislativo.

Fato é que o princípio da simetria deve ser aplicado nos casos em que é possível e recomendável a aplicação prática de seu enunciado, não sendo constitucional vincular o Município a determinações inaplicáveis à realidade local ou provocadoras de graves dificuldades práticas[3].

Consoante o então Ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres Brito, no relatório de seu voto na ADI 4898/TO, o princípio da simetria "é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos".

Destarte, invocando-se os princípios da economicidade, da eficiência e do serviço público adequado, bem como estudos técnicos que demonstrem a maior viabilidade de aplicação de uma sistemática diversa da prevista pela regra de simetria, sem prejuízo da devida previsão legal em âmbito municipal, torna-se possível o afastamento do princípio da simetria.

3.3.2 Da Aplicação dos Princípios da Economicidade, da Eficiência e do Serviço Público Adequado

O ideal seria que os três entes da Federação adotassem uma mesma estrutura organizacional das atividades de controle interno, de modo que o Legislativo e o Executivo municipal possuam, cada um, seu sistema de controle interno.

No que tange a capitais de estados e outras grandes cidades, não é difícil que o Legislativo e o Executivo possuam sistemas de controle internos independentes, porém que atuem de forma integrada, conforme preceitua a Constituição Federal.

---

3 Tecendo críticas sobre a aplicação indiscriminada do princípio da simetria, que resulta em limitações indevidas ao poder de auto-regulamentação dos Municípios, afirma Esser que […] he aqui unos términos empleados continuamente por la teoria y la jurisprudencia, sin que jamás se haya procedido a un análisis sistemático de su respectivo sentido y alcance, ni se haya intentado siquiera arrojar luz sobre la función y procedencia de los conceptos em ellos expresssados. De ahí deriva que estos conceptos elementares sean usados para las tareas más diversas, se les pida más de lo que puedem dar, se abuse de ellos como panacea uneversal para resolver todo linaje de cuestiones y se les enjuicie del modo más contradictório (ESSER, 1961).

Todavia, quando se trata de pequenos municípios, com menos de 50 (cinquenta) mil habitantes, a existência de sistemas de controle interno diversos para o Legislativo e Executivo pode ensejar aumento de despesas, ineficiência e prestação de serviço público inadequado.

O princípio da economicidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal propõe a obtenção dos melhores resultados com o menor custo possível, aliando qualidade, eficiência, celeridade e menor custo na prestação do serviço público.

Consoante Justen Filho, "Não basta honestidade e boas intenções para validação de atos administrativos. A economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos" (JUSTEN FILHO, 2000, p. 66).

Destarte, diante da grave crise econômica que está passando o país, que resultou na redução da arrecadação e repasses para os municípios, criar um sistema de controle interno do Executivo que exerça também as funções de controle interno do Legislativo, resulta em clara economia aos cofres públicos, bem como possibilita que as atividades de controle interno sejam desenvolvidas de forma mais racionalizada.

Tal entendimento coaduna com o que é proposto por Bugarin ao tratar da necessidade da adoção de estratégias pelos administradores públicos para efetivar o princípio da economicidade:

> o gestor público deve, por meio de um comportamento ativo, criativo e desburocratizante tornar possível, de um lado, a eficiência por parte do servidor, e a economicidade como resultado das atividades, impondo-se o exame das relações custo/benefício nos processos administrativos que levam a decisões, especialmente as de maior amplitude, a fim de se aquilatar a economicidade das escolhas entre diversos caminhos propostos para a solução do problema, para a implementação da decisão (BUGARIN, 2001, p. 240).

Outrossim, não se pode olvidar que o controle interno se constitui em serviço público de extrema importância para o atendimento do interesse público.

Sobre serviços públicos, Santin apresenta precisa conceituação, no sentido de que "serviços públicos são atividades desenvolvidas pela Administração Pública em prol da coletividade e do cidadão no desempenho de funções estatais, no cumprimento das finalidades públicas, em contraprestação pela arrecadação de tributos pagos pelo povo"[4].

Os serviços prestados pelos Estados devem ser qualificados como serviços públicos e, portanto, sujeitos ao regime jurídico de direito público, aplicando-lhes os princípios

4 SANTIN, Valter Foleto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime.** 2ª ed. - São Paulo: Editora Verbatim, 2013, p. 25.

constitucionais previstos no artigo 37 da Constituição Federal, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (COSTA; FERREIRA; VASCONCELOS, 2012, p. 82).

Logo, no que se refere à eficiência, a centralização em um único sistema das atividades de controle interno do Legislativo e Executivo resultaria na prestação do serviço de forma mais eficiente, ou seja, com melhor desempenho e satisfação[5].

Isso porque, em que pese a divisão de atribuições, o Legislativo e Executivo municipal integram o mesmo ente da federação, qual seja, o Município, sendo que praticam atividades umbilicalmente relacionadas, notadamente no que se refere a questões financeiras e orçamentárias, de modo que o controle interno centralizado num único sistema de controle interno possibilitaria maior visão e controle das atividades.

Economicidade e eficiência integram um princípio mais amplo, que também é contemplado pela proposta de um único sistema de controle interno para o Município, qual seja, o princípio do serviço público adequado.

O princípio do serviço público adequado foi consagrado pelo artigo 175, parágrafo único, inciso IV, da Constituição Federal, que expressamente estabelece a regra no sentido de que "Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: […] IV – a obrigação de manter serviço adequado" (BRASIL, 1988).

Também o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), em seu art. 22, estabeleceu que os órgãos públicos, empresas, concessionárias, permissionárias tem a obrigação de "fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos", constando também em seu art. 6º, inc. X, que constitui direito básico do consumidor "a adequada e eficaz prestação dos serviços em geral" (SANTIN, 2013, p. 28).

No mesmo diapasão, a Lei 8.987/1995 também conceituou em seu art. 6º, §1º, o serviço adequado como aquele que "satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência e segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas".

Recentemente, com o advento do código do usuário dos serviços públicos – Lei 13.460/2017 –, consolidou-se em definitivo o princípio do serviço público adequado. Consta

5 Sobre o princípio da eficiência, é a lição de Gaparini: "Conhecido entre os italianos como "dever de boa administração", o princípio da eficiência impõe à Administração direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade" (GASPARINI, 2003, p. 221).

no artigo 5º da citada lei que "O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços […]" (BRASIL, 2017).

Depreende-se da evolução do texto legal que o princípio do serviço adequado deixou de ser considerado em paralelo com os demais princípios, tais como o da continuidade, da igualdade, da eficiência, da segurança, da atualidade etc., para ser considerado pela doutrina o principal dos princípios e, em consequência, congregar todos os demais, de modo que quando se fala em princípio do serviço público adequado, está-se a abranger todos os demais princípios anteriormente descritos.

Nesse sentido, afirma Santin:

> Como se vê, nas concessões e permissões de serviços, o legislador criou a figura do serviço adequado como síntese da necessidade d3e presença de condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. Sem computar propriamente a adequação, passaram a oito os requisitos dos serviços públicos concedidos e permitidos. A adequação passou de requisito a uma expressão do conceito de serviço público normal exigido pela norma, uma ferramenta técnica de apresentação do modo adequado do serviço, como a tradução de todos os requisitos num termo, expressando o conjunto de todas as condições exigidas para o cumprimento da obrigação de fornecimento do serviço. Todos os requisitos relacionados são exigidos para cumprimento no fornecimento de serviços públicos ao usuário, seja mediante uma contraprestação direta ou indireta, derivada da condição de cidadão ou contribuinte ou consumidor (SANTIN, 2013, p. 29)

Assim, levando-se em consideração os princípios da economicidade, da eficiência e do serviço público adequado, na linha do entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, é possível afastar o princípio da simetria e admitir que o sistema de controle interno do Executivo exerça funções de controle interno do Legislativo.

3.3.3 Da Necessidade de Lei Autorizativa

A criação de um sistema de controle interno do Executivo que exerça as funções de controle interno também do Legislativo, conforme entendimento doutrinário e de tribunais de contas já apresentado, demanda previsão legal.

Não é admissível que o Chefe do Executivo por meio de decreto que fixe atribuições para que um órgão da estrutura do Executivo exerça funções de controle interno do Legislativo, sob pena de aí sim ocorrer a violação do princípio da separação de poderes.

No mesmo sentido, não pode o Legislativo municipal por meio de Resolução estabelecer que um órgão do Executivo se torne responsável pelas funções de controle interno do primeiro, também sob pena de violação da separação de poderes.

Destarte, se torna imprescindível a aprovação de lei, na qual decisão dos dois poderes reste demonstrada, para que juntamente com os demais fundamentos de ordem principiológica e técnica, fundamente a exceção ao princípio da simetria e admita que o sistema de controle interno do Executivo exerça as funções de controle interno do legislativo.

3.4 Controle Interno, Serviço Público Adequado e Inclusão social

O efetivo exercício do controle interno resulta na consagração do já citado princípio do serviço público adequado, consistente naquele que atende aos requisitos de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia etc.

Um controle interno eficiente no Legislativo resultará na melhor prestação do serviço público, com reflexos na fiscalização sobre o Executivo, com a consequente melhoria no atendimento das necessidades sociais da população, bem como na edição de leis que atendam ao interesse público, além da observância das leis orçamentárias etc.

E sendo os serviços públicos devotados a efetivação dos direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal, a efetivação do princípio do serviço público adequado resultará em uma verdadeira inclusão social[6].

Sobre políticas públicas e direitos sociais, é o entendimento de Costa e Queiroz no sentido de que "O que se busca em uma verdadeira democracia é ter um Estado onde o desenvolvimento possa ser visto e estampado nas políticas públicas e nos direitos sociais tão qualitativamente dispostos na Constituição da República de 1988 (...)" COSTA; QUEIROZ, 2016, p. 120-139).

A inclusão social seria o conjunto de ações que garante a participação igualitária de todos na sociedade, independente da classe social, da condição física, da educação, do gênero da orientação sexual, da etnia, entre outros aspectos.

Quando se fala em inclusão social, necessário se faz abordar a questão inversa, mas diretamente ligada, qual seja, a da exclusão social. Esta consiste na privação de determinados indivíduos e grupos ao acesso a direitos sociais, atingindo notadamente as minorias. Afirma

6 Consoante o artigo 6º, da Constituição Federal, "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição".

Rosavallon que “Os excluídos não constituem uma ordem, uma classe ou um corpo. Eles indicam, antes, uma falta, uma falha do tecido social (ROSANVALLON, 1995, p. 204).

Consoante Boaventura de Souza Santos, citado por Costa e Anez:

> O espaço nacional está se transformando na instância de mediação entre o local e o global. Mas acima de tudo, da explosão das escalas resulta tanto a interdependência quanto a disjunção. Nunca foi tão profundo o sentimento de desconexão e de exclusão em relação às transformações que marcam o espaço e o tempo do mundo. Em outras palavras, nunca tantos grupos estiveram tão ligados ao resto do mundo por via do isolamento, nunca tantos foram integrados por via do modo como são excluídos. (ANEZ; COSTA, 2014, p. 11-30)

Mas se faz importante esclarecer a diferenciação entre os conceitos de pobreza e exclusão:

> […] o conceito de pobreza, analisado enquanto situação de escassez de recursos de que um indivíduo, ou família, dispõe para satisfazer necessidades consideradas mínimas, acentua o aspecto distributivo do fenômeno (a forma como os recursos se encontram distribuídos entre os indivíduos e/ou famílias na sociedade). Já o conceito de exclusão social acentua os aspectos relacionais do fenômeno, quando encaramos este conceito enquanto situação de inadequada integração social. (PEREIRINHA; MATOS, 1992, 170)

A ideia de inclusão social está diretamente ligada a ideia de isonomia (igualdade). Todavia, é de se considerar que o debate acerca da necessidade de inclusão social não se limita ao caráter desigual da sociedade, marcado pelo elemento pobreza, mas abrange com mais profundidade os fenômenos que resultam na necessidade de enfrentamento da ruptura social e nas crises de identidade, as quais caracterizam os processos de exclusão. (MATOS; PEREIRINHA, 1992, 170)

Destarte, percebe-se que a ideia de exclusão social ultrapassa a de desigualdade social, caracterizando-se pela ausência de reivindicações organizadas e de movimentos de reforço da coesão identitária das populações marginalizadas.

Ademais, importante ressaltar que um controle interno ineficaz abre margem para a ocorrência de práticas corruptas, as quais também resultam em violação dos direitos fundamentais e exclusão social[7].

Assim, é certo que a melhor prestação do serviço púbico de controle interno, em atenção ao princípio do serviço público adequado, contribuiu para o reforço da coesão identitária da população marginalizada, não se limitando a reduzir a desigualdade social.

7 Consoante OLIVEIRA JÚNIOR, “A relação de causa e efeito entre corrupção e exclusão social é indireta, tendo em vista que a corrupção, dentre as suas várias facetas, atinge diretamente os direitos fundamentais sociais, ou seja, limita ou inviabiliza as políticas públicas e a prestação dos serviços públicos” (OLIVEIRA JÚNIOR, 2020, p. 160).

4 CONCLUSÃO

O controle interno no âmbito municipal constitui-se em serviço público indispensável para a efetivação do princípio do serviço público adequado tanto no Executivo quanto no Legislativo, o que resulta na melhor gestão e aplicação de recursos públicos, eficiência na prestação dos serviços e atendimento do interesse público, de modo que potencializa a promoção da inclusão social.

Suas atividades são destinadas não apenas ao controle financeiro e orçamentário dos entes da federação e seus "Poderes", mas também a fiscalização dos atos administrativos praticados, supervisão funcional dos servidores, apuração de denúncias, provocação de órgãos disciplinares, acompanhamento das medidas de correção, atividades de orientação para aperfeiçoamento dos serviços etc.

Ao conjunto de órgãos que desempenham atividades de controle interno, tais como fiscalização, auditoria, ouvidoria, transparência e corregedoria, dá-se o nome de sistema de controle interno.

Desenvolveu-se na doutrina e nos tribunais de contas a discussão acerca da possibilidade de que o controle interno do Legislativo seja exercido pelo sistema de controle interno do Executivo, centralizando-se neste o controle interno do Município.

Inclusive no Estado do Paraná, o Ministério Público Estadual, por meio de seus Grupos Especializados na Proteção do Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa – GEPATRIA's – desencadeou em âmbito estadual um plano de trabalho no sentido de propor para pequenos municípios a criação de um único sistema de controle interno que centralizaria as atividades de controle interno do Executivo e do Legislativo, englobando as macrofunções de auditoria, ouvidoria, transparência e corregedoria.

Em que pese coerente entendimento defendendo a impossibilidade do sistema de controle interno do Executivo assumir o controle interno do Legislativo municipal, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes, entende-se que deve prevalecer o entendimento no sentido da possibilidade do sistema de controle interno do Executivo exercer o controle interno do Legislativo, desde que com previsão legal autorizando a centralização.

O cerne da questão está relacionado à necessidade ou não de observância do princípio da simetria, tendo em vista que a existência de um sistema de controle interno independente para cada um dos "Poderes" é uma exigência constitucional no âmbito da União.

É sedutora a ideia de que em todos os municípios o Legislativo possua um sistema de controle interno independente do sistema de controle interno do Executivo, em consagração ao princípio da simetria, porém as características e peculiaridades locais, notadamente dos municípios com menos de cinquenta mil habitantes, afasta a obrigatoriedade de observância do princípio da simetria.

Isso porque o princípio da simetria somente deve ser observado quando possuir viabilidade, bem como for recomendável, além de não trazer graves dificuldades práticas, o que não ocorre com relação aos pequenos municípios, os quais passam contemporaneamente por graves restrições orçamentárias e consequente dificuldade de arcar com suas despesas.

Destarte, invocando-se os princípios da economicidade, da eficiência e do serviço público adequado, encontram-se os fundamentos legitimadores do afastamento do princípio da simetria e permissão para que no âmbito municipal seja estabelecido por lei regramento diferenciado acerca da sistemática do controle interno do Município, qual seja, que o sistema de controle interno do Executivo exerça a função de controle interno do Legislativo.

A centralização permite a redução dos custos, pois o Município que teria que arcar com despesas de dois sistemas de controle interno (Executivo e Legislativo), passando a custear apenas um sistema central, em inquestionável redução com despesas de pessoal, materiais e procedimentos operacionais.

Ademais, a existência de um único sistema de controle interno no âmbito do Município resulta em maior eficiência dos serviços prestados, tendo em vista a maior racionalização das atividades de controle interno do Legislativo e Executivo, as quais possuem íntima relação, especialmente no que se refere a aspectos financeiros e orçamentários. O estabelecimento de rotinas e protocolos por um sistema único e centralizado, composto por servidores que trabalham em contato direto, resulta em maior qualidade na prestação dos serviços públicos e efetivação do princípio do serviço público adequado.

Nesse diapasão, aos municípios não se aplica a obrigatoriedade de que cada um dos "Poderes" possua um sistema de controle interno próprio, notadamente no que se refere aos pequenos municípios, com menos de cinquenta mil habitantes, sendo que tal conclusão não impede que capitais e municípios de maior porte adotem a simetria com a União e estabeleçam sistemas de controle interno independentes para o Executivo e Legislativo.

Assim, verifica-se que não há ofensa ao princípio da separação de poderes quando o Município estabelece por meio de lei que o sistema de controle interno do Executivo exerça a função de controle interno do Legislativo, de modo que não há inconstitucionalidade no plano

de atuação do Ministério Público do Estado do Paraná que propõe para pequenos municípios a criação de um único sistema de controle interno que centralize as atividades de controle interno do Executivo e do Legislativo.

REFERÊNCIAS

ABREU, Rogério Roberto Gonçalves de. Competência legislativa municipal: medidas provisórias. **Boletim de Direito Municipal**, v. 17, n.2: p.105-120, fev. 2001.

ANEZ, Tania Leticia W.; COSTA, Ilton Garcia. Constituição, desenvolvimento científico como forma de inclusão social: moldura e limites. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 87, p. 11-30, 2014.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BOTELHO, Milton Mendes. **Manual prático de controle Interno na administração pública municipal.** Curitiba: Juruá, 2006.

BUGARIN, Paulo Soares. O princípio constitucional da eficiência, um enfoque doutrinário multidisciplinar. **Revista do Tribunal da União – Fórum Administrativo**, Brasília, maio 2001, p. 240.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 5.10.1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 18 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal. Diário Oficial da União, 5.5.2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso: 18 abr. 2022.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre. **Sistema de controle interno:** uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle interno nos municípios:** orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ESSER, Josef. **Principio y norma en la elaboración jurisprudencial del derecho privado.** Barcelona: Bosch, 1961.

FERRARI FILHO, Sérgio Antônio. O Alcance do artigo 31 da constituição federal e o controle interno nos municípios. **Direito**, Rio de Janeiro, V. 3, n. 5, jan/jun. 1999. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc1999/revdireito1999A/est_alcanceart31.pdf>. Acesso: 18 abr. 2022.

FERREIRA, Flávia Elaine Soares; COSTA, Ilton Garcia da; VASCONCELOS, João Paulo A. Termos de parcerias das oscip: entre a efetividade e a responsabilidade da prestação do serviço de interesse. COSTA, Ilton Garcia da; SANTIN, Valter Foleto (Orgs.) **Organizações socais:** efetivação e inclusão social. São Paulo: Verbatim.

FONTELES, Samuel Sales. O princípio da simetria no federalismo brasileiro e sua conformação constitucional. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal**, Brasília, v. 40, n. 2, p. 119-140, 2015.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GUERRA, Evandro Martins**. Os controles externos e internos da administração pública.** 2. ed. revista e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

JUSTEN FILHO. Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 8. ed. São Paulo: Dialética, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política legislativa, administrativa, judicial:** fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

OLIVEIRA JÚNIOR, José de. **As misérias da corrupção:** o direito fundamental ao governo honesto. Curitiba: Instituto Memória, 2020.

PEREIRINHA, José; MATOS, Madalena. **Pobreza em portugal.** Lisboa: Caritas. DEEP – Departamento de Estatística, Estudos e Planejamento do MSSS, 1992.

QUEIROZ, Roberlei A.; COSTA, Ilton Garcia. A Efetividade constitucional do princípio da inclusão social. In: POMPEU, Gina Vidal Marcilio; FREITAS, Lorena de Melo; BAHIA, Saulo José Casali (Orgs.). **Direitos Humanos e Efetividade:** Fundamentação e Processos Participativos. 1ed. - Florianópolis: Conpedi, 2016, v. 1.

ROSANVALLON, P. **La cris de uetat providenc.** Paris: Seuil, 1995.

SANTIN, Valter Foleto. **Controle judicial da segurança pública:** eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. 2. ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Consulta nº 452063.** Rel: Cons. Simão Pedro Toledo. Data da sessão: 1.10.1997.