

**AS BOAS PRÁTICAS DO
MINISTÉRIO PÚBLICO PARA
FOMENTO E APRIMORAMENTO
DA GOVERNANÇA,
DOS CONTROLES INTERNOS
E DA TRANSPARÊNCIA
NOS MUNICÍPIOS**



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

AS BOAS PRÁTICAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA FOMENTO E APRIMORAMENTO DA GOVERNANÇA, DOS CONTROLES INTERNOS E DA TRANSPARÊNCIA NOS MUNICÍPIOS

EXPEDIENTE

© 2021, Conselho Nacional do Ministério Público
Permitida reprodução mediante citação da fonte

Composição do CNMP

Antônio Augusto Brandão de Aras (Presidente)
Rinaldo Reis Lima (Corregedor Nacional)
Luciano Nunes Maia Freire
Marcelo Weitzel Rabello de Souza
Sebastião Vieira Caixeta
Silvio Roberto Oliveira de Amorim Junior
Otavio Luiz Rodrigues Jr.
Oswaldo D’Albuquerque Lima Neto
Sandra Krieger Gonçalves
Fernanda Marinela Sousa Santos

Secretaria-Geral

Jaime de Cassio Miranda

Organização

Silvio Roberto Oliveira de Amorim Junior
Conselheiro Nacional do Ministério Público
Presidente da Comissão de Controle Administrativo e Financeiro

Samuel Dal-Farra Naspolini
Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa Catarina
Membro Colaborador da Comissão de Controle Administrativo e Financeiro

Apoio

Bruna Machado Damacena Ribeiro
Felipe Rocha Portela
Vanize de Freitas Guimarães

Projeto Gráfico, Revisão e Supervisão editorial

Secretaria de Comunicação Social do CNMP

Diagramação

Gráfica e Editora Movimento

Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público.

As boas práticas do Ministério Público para fomento e aprimoramento da governança, dos controles internos e da transparência nos municípios / Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2021.

47 p.

ISBN

1. Ministério Público, atuação. 2. Controle interno. 3. Transparência. 4. Governança. 5. Políticas públicas. I. Título. II. Comissão de Controle Administrativo e Financeiro.

CDD – 341.413

SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
APRESENTAÇÃO	8
INTRODUÇÃO	9
MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL	10
<i>Ranking Nacional da Transparência</i>	10
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	12
Projeto Ética, Controle e Transparência	12
Fortalecimento das Ouvidorias e Controle Social	13
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS	16
Portais da Transparência – Cidade Transparente	16
Fortalecimento do Controle Interno nos Municípios e Câmaras	17
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO	19
Criação e Implantação de Serviço de Controle Interno nos Municípios	19
Promoção da Transparência nos Municípios	20
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO	22
Planejamento Estratégico 2020-2023	22
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS	24
Projeto Águas Limpas: Efetividade da Lei de Acesso à Informação nos Municípios Mineiros	24
Integridade, Controle, Prevenção: Fomento às Boas Práticas nos Órgãos Públicos Municipais de Minas Gerais	25
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA	27
Pacto pelo Aperfeiçoamento do Controle Interno	27
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ	29
Plano Estadual de Ação – Controle Interno	29
Projeto Transparência nos Municípios	29
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	32
Edificando o Controle Interno	32
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE	34
Laboratório de Orçamento e Políticas Públicas	34
Projeto Confúcio	35
Licitação Transparente	37
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	39
Regulamentação da Lei Anticorrupção	39
Fiscalização do Cumprimento da Lei de Acesso à Informação	40

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA.....	41
Programa Transparência e Cidadania.....	41
Programa Unindo Forças.....	42
CONCLUSÃO	47

PREFÁCIO

Profundamente honrado pelo convite a mim formulado pelo Conselheiro Silvio Amorim, cabe-me registrar neste prefácio que a presente publicação, organizada pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, por meio de sua Comissão de Controle Administrativo e Financeiro - CCAF, e oportunamente denominada “As Boas Práticas do Ministério Público para Fomento e Aprimoramento da Governança, dos Controles Internos e da Transparência nos Municípios”, ilustra, em cada uma das iniciativas aqui descritas, traços essenciais do Ministério Público que desejamos construir neste século XXI.

Com efeito, projetos concebidos e executados por unidades de regiões diferentes, em contextos bastante diversos, traduzem um ideal ministerial comum, inspirado pelo princípio republicano e materializado na missão constitucional de defesa do patrimônio público, hoje ampliada e reinterpretada de forma estratégica, com ênfase na prevenção e na construção de soluções estruturais, em conjunto com os gestores públicos. O foco sobre os Municípios revela a atenção primordial dedicada ao cidadão, em seu espaço básico de vida e convivência social, afinal, é na pequena célula sócio-política denominada Município que os direitos fundamentais e as relações obrigacionais deles decorrentes se mostraram mais próximas no cenário da vida real e os controles do agir administrativo alcançam o maior grau de efetividade preventiva.

Nos traços característicos de cada projeto, o leitor verá a evolução de uma Instituição que, continuamente confrontada por novos desafios, não se exime do dever de refletir e, quando necessário, modificar seu modo de agir, com vistas a entregar à Sociedade resultados cada vez mais efetivos.

O amplo acervo de peças e modelos de atuação disponibilizado, um dos principais subprodutos do Grupo de Trabalho responsável por esta publicação, é um convite aberto às Unidades que ainda não desenvolvem os temas aqui tratados para que passem a fazê-lo, de acordo com seus respectivos planos institucionais.

Assim, mais uma vez, o CNMP cumpre seu papel como grande articulador e disseminador de ações de relevo entre as unidades do Parquet brasileiro, com vistas ao permanente aperfeiçoamento da atuação ministerial. Em especial, ao Ministério Público de Santa Catarina alegra sobremaneira ter contribuído para a consecução deste projeto, tendo dois de seus programas institucionais catalogados entre as práticas contempladas.

Apresenta-se, pois, a obra, com votos de que os dados aqui compilados frutifiquem em novas ações e no aprimoramento constante dos projetos em curso, para que as entregas realizadas pelo Ministério Público brasileiro façam cada vez mais sentido na vida das pessoas, por meio da transformação positiva da gestão pública.

Fernando da Silva Comin
Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público de Santa Catarina

APRESENTAÇÃO

A Constituição prevê, como funções institucionais do Ministério Público, atuar para que a esfera pública respeite os direitos nela previstos e officiar para a proteção do patrimônio público e social (art. 129, incisos II e III), a resultar nos deveres de fiscalizar e fomentar a observância aos princípios que regem a Administração Pública e a correta utilização dos recursos públicos.

Destaca-se, aí, a atuação preventiva e resolutiva do Ministério Público, sobretudo ao ser considerada a relação entre os prejuízos causados à sociedade pela má gestão ou malversação do Erário e a eventual irreversibilidade ou compensação insuficiente do respectivo dano. Além disso, a ideia do custo econômico do ilícito torna-se insuficiente quando em sopeso com a violação de direitos fundamentais difusos e com o patrimônio moral da coletividade.

Assim é que, na busca de salvaguardar a tutela do patrimônio público, além de ações repressivas, impõe-se ao Ministério Público implementar outras de caráter preventivo, com foco em governança e integridade na gestão pública.

Nesse contexto, apresenta-se como providência eficaz o fortalecimento dos mecanismos de transparência e das estruturas de controle interno municipais. A transparência assegura, a um só tempo, o aperfeiçoamento da fiscalização por parte dos órgãos de controle, o estímulo ao controle social e a indução de práticas íntegras por parte dos gestores. Gera-se, igualmente, o reconhecimento do importante papel das unidades de controle interno na implementação de ambiência favorável à integridade na gestão pública municipal e na prevenção primária a erros e ilícitos, passíveis de correção ainda em seu nascedouro, no âmbito administrativo.

Diante da relevância dessa temática, a Comissão de Controle Administrativo e Financeiro do Conselho Nacional do Ministério Público (CCAF/CNMP) identificou e reuniu experiências exitosas, realizadas pelas Unidades e Ramos do Ministério Público para fomento e aprimoramento da governança, dos controles internos e da transparência nos Municípios.

A publicação “As Boas Práticas do Ministério Público para Fomento e Aprimoramento da Governança, dos Controles Internos e da Transparência nos Municípios” traz à luz, portanto, linhas de atuação bem-sucedidas as quais, certamente, fomentarão e servirão de subsídio à disseminação e ao desenvolvimento de práticas virtuosas pelos Ministérios Públicos, a serem revertidas em benefício de toda a sociedade.

Desejo, assim, que os importantíssimos e elogiáveis projetos ora reunidos e divulgados deem ensejo a profícuas e duradouras reflexões, bem como contribuam para o fortalecimento da cultura institucional de atuação preventiva e resolutiva na proteção do patrimônio público.

Silvio Roberto Oliveira de Amorim Junior
Presidente da Comissão de Controle Administrativo e Financeiro

INTRODUÇÃO

O Ministério Público desenhado pela Constituição Federal traz consigo o carisma da defesa do patrimônio público, traço notável em uma sociedade afligida pela corrupção e pelo patrimonialismo. É esta nobre missão que, acima de tudo, hoje nos identifica e define aos olhos do cidadão – além de atrair contra a Instituição insatisfações e rancores inconfessos.

Três décadas de regime constitucional permitem concluir, no entanto, que, a despeito de retumbantes vitórias, a atuação meramente repressiva – seja no plano criminal, seja pelo manejo da ação de improbidade administrativa – não produzirá, por si só, a Administração Pública que todos desejamos. O direito fundamental à Administração prova advirá apenas quando os princípios maiores da Carta Política puderem ser sentidos na rotina do cidadão, em seu trato diário com os agentes do Estado. Não basta, para tanto, punir os infratores, ainda que de forma severa.

As iniciativas retratadas nesta publicação compartilham essa reflexão, na prática transformada em premissa: a prevenção de ilícitos é a forma mais eficiente de combatê-los e, para tanto, o Ministério Público não pode (deve) atuar sozinho. Cumpre provocar e estimular a ação cidadã, mediante a veiculação de informações de interesse público – transparência. Cumpre fazer operar, de forma ótima, o sistema protetivo já desenhado em Lei, impulsionando a instância administrativa a operar, em primeiro lugar, na tutela de seu próprio patrimônio, e reduzindo a demanda que chega ao Ministério Público – controles internos. E cabe, ao final, compartilhar a experiência colhida pela Instituição no combate ao erro, para que deste cabedal emerja, ainda que por exclusão, modelos replicáveis de gestão responsável do patrimônio público – governança.

Para tanto, acorrer ao Judiciário não é suficiente. Desde o pioneiro projeto de fortalecimento das unidades de controle, o Fomento aos Controles Internos Municipais, lançado de forma precursora pelo Ministério Público de Mato Grosso do Sul em 2012, a trilha a seguir tem sido lenta e difícil, porém muito mais gratificante e duradoura: é o caminho dos processos estruturantes.

As ações aqui destacadas nascem coletivas (participação de Redes de Controle, Tribunais de Contas Estaduais, Controladoria-Geral da União, etc.), executadas pelo Ministério Público mediante articulação interna (a partir de seus Centros de Apoio e órgãos de execução) e externa (Prefeituras e agentes políticos), e culminam com a adoção de soluções administrativas (criação de portais e estruturas de controle) para as quais o concurso da vontade política do gestor e o clamor da cidadania são imprescindíveis.

Os projetos reunidos nesta publicação mostram que é possível avançar rumo a um modelo de tutela do patrimônio público mais eficiente. Que os bons exemplos, assim, auxiliem na construção de novas práticas ministeriais – e no aperfeiçoamento constante das ações já existentes.

Samuel Dal-Farra Napolini
Promotor de Justiça do Ministério Público de Santa Catarina
Membro Colaborador da Comissão de Controle Administrativo e Financeiro

Ranking Nacional da Transparência



O Ministério Público Federal (MPF) lançou, em 2015, o *Ranking Nacional da Transparência*¹, iniciativa coordenada por sua 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (Combate à Corrupção)², para avaliar a adequação dos portais da transparência dos entes públicos à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

Inspirado em ação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), o diagnóstico básico dos portais foi realizado nacionalmente pelas unidades do MPF e orientou-se não apenas pela conferência dos requisitos legais, mas pela identificação de práticas bem-sucedidas de transparência. Os diversos quesitos avaliados ensejaram a aplicação de notas que, por fim, determinaram a classificação final do portal.

Ultimadas as primeiras avaliações, o MPF divulgou *rankings* estaduais e nacional e expediu mais de 3 mil recomendações aos entes federados que não cumpriam suas obrigações legais para que, no prazo de 120 dias, adequassem-se à Lei nº 12.527/2011.

Escoado o prazo, em 2016 o MPF fez nova avaliação nacional para aferir se haviam sido cumpridas as recomendações; desde então, trabalhou com a possibilidade de responsabilizar os gestores omissos pelo manejo de ações de improbidade administrativa e representações criminais. Resultou que, naquele ano, foram propostas 2.109 ações civis públicas para compelir os entes públicos, sobretudo os Municípios, à observância da Lei de Acesso à Informação.

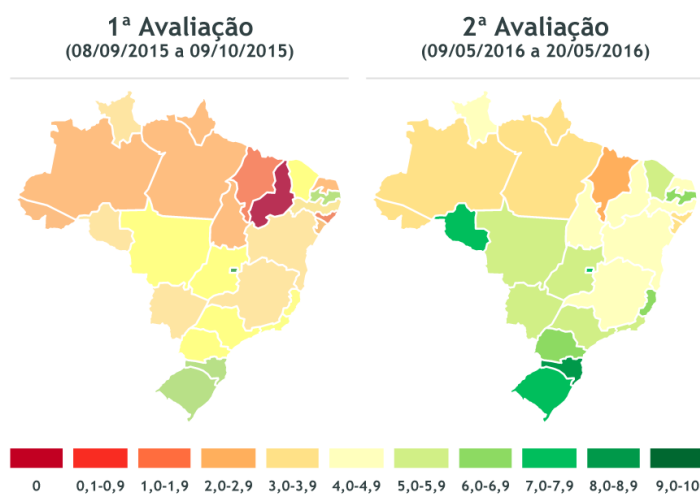


Figura 1: Ranking da Transparência. Visão nacional.

1 Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>

2 O idealizador da iniciativa foi o Procurador da República Eduardo Ribeiro Gomes El-Hage.

Registra-se que a divulgação do *ranking* de transparência agrega forte elemento de convencimento dos atores públicos envolvidos e gera a possibilidade de que suas atuações sejam questionadas e acompanhadas pela sociedade.

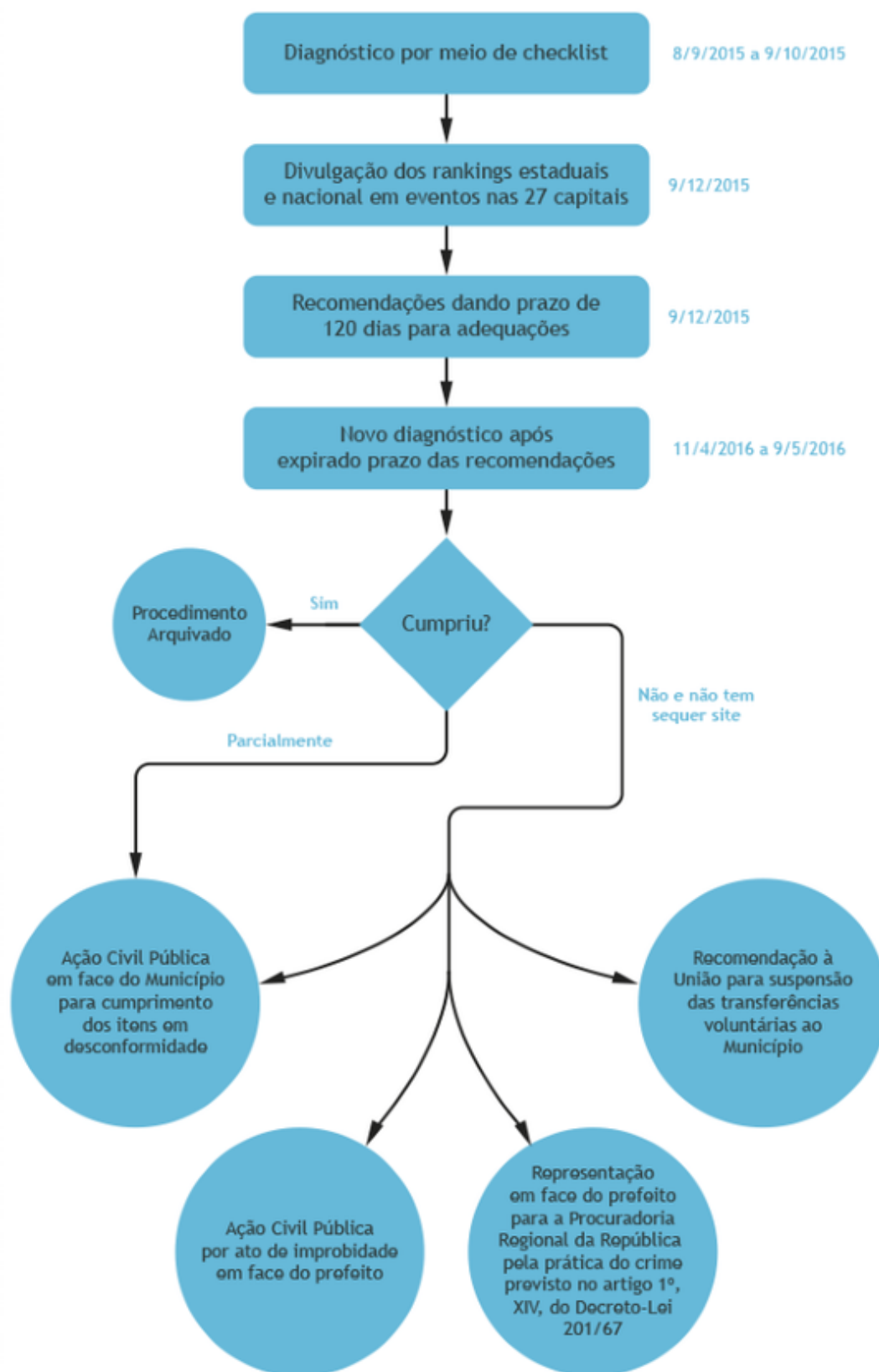


Figura 2: Fluxograma de implantação do projeto.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Projeto Ética, Controle e Transparência



Iniciado em novembro de 2017 e finalizado em maio de 2019, o Projeto Ética, Controle e Transparência, do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES), objetivou conhecer, avaliar e fomentar o aperfeiçoamento das ferramentas de controle e transparência na gestão pública.

Elaborado pela Assessoria de Controle Interno (ASCI) do MPES, em parceria com o Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público (CADP) e com Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF), a iniciativa contou com apoio do Tribunal de Contas do Espírito Santo (TCE/ES) e da Associação dos Municípios do Espírito Santo (AMUNES).

Mediante a realização de seminários em diferentes regiões do Estado, o projeto promoveu capacitações a gestores e servidores municipais e forneceu informações e materiais necessários para a promoção de melhorias, inclusive código-fonte de *softwares* gratuitos para o aperfeiçoamento dos portais da transparência.



Figura 3: Seminário “Ética, Controle e Transparência”, realizado em 20 de maio de 2020.

O balanço dos resultados alcançados pelo projeto, divulgado pelo CADP, revela o envolvimento dos gestores municipais e dos agentes políticos e o avanço na estruturação desses portais e unidades de controle interno, para maior alcance da realização das políticas públicas.

O programa também instituiu o Painel de Monitoramento do Avanço dos Portais da Transparência e Controladorias.

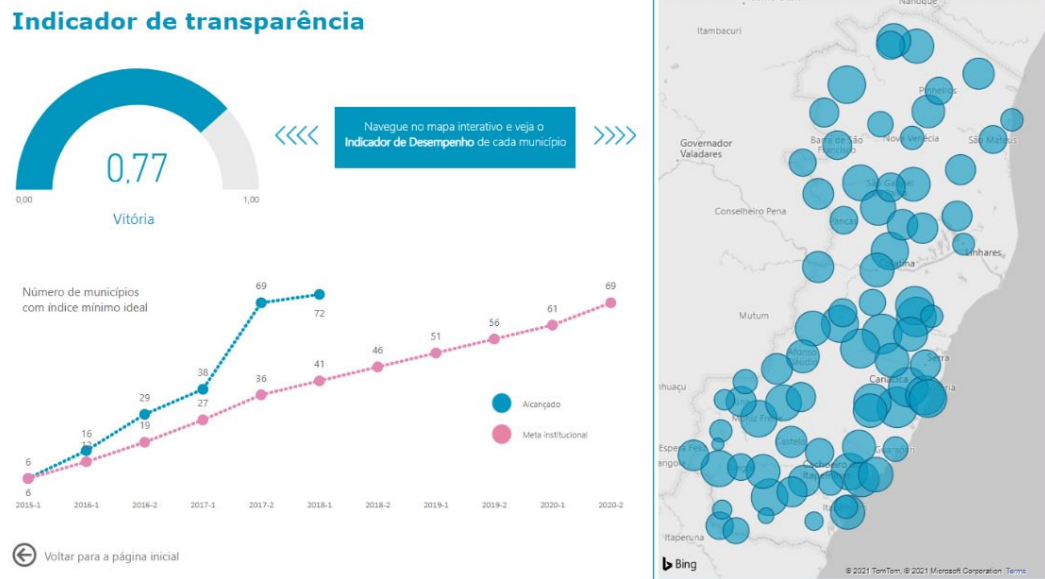


Figura 4: Indicador de transparência relativo à cidade de Vitória.

Traço marcante da iniciativa foi a possibilidade de, com o indispensável suporte do Tribunal de Contas, hierarquizar em *rankings* a estrutura e o desempenho das controladorias municipais, o que serviu, pelo destaque concedido aos exemplos positivos, como importante instrumento de convencimento dos gestores municipais acerca da relevância do papel desempenhado por uma instância autônoma de controle.

Ainda, ofereceu-se farto material de apoio (modelos de peças e manuais de orientação), a fim de auxiliar a atuação dos(as) Promotores(as) de Justiça nas respectivas comarcas.

Para o MPES, o projeto externou nova postura institucional: unificou as atividades meio e fim, intensificou a cooperação técnica com o TCE/ES e outros parceiros, e implementou ações preventivas e de orientação na busca de ações resolutivas, balizadas no planejamento estratégico, em prol da transparência na gestão pública, controle e prevenção da corrupção.

Fortalecimento das Ouvidorias e Controle Social



A experiência colhida no Projeto Ética, Controle e Transparência lançou as bases para novas frentes de atuação ministerial de cunho preventivo e protetivo ao patrimônio público, o que levou o MPES a criar o Programa de Fortalecimento das Ouvidorias³.

Implantado em parceria com a Controladoria-Geral da União (CGU), a ideia central do projeto é garantir a efetividade das ações das ouvidorias e superar, assim, o paradigma meramente formal, de modo a constituir, ao lado do canal de recebimento e encaminhamento de

³ Atua na iniciativa Mariana Peisino do Amaral, Promotora de Justiça e Coordenadora do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público do Ministério Público do Estado do Espírito Santo.

denúncias, polo concreto de atendimento às expectativas do cidadão para a efetiva resolução de suas demandas.

O MPES pretende, ainda, reforçar o ciclo de controle da Administração Pública, cujo foco precípua será a capacitação não apenas dos(as) Membros(as), como também dos Conselhos Municipais, instâncias de representação social e de controle popular direto sobre a execução de políticas públicas, não raras vezes subestimadas em sua relevante atuação.

PROJETO - FORTALECIMENTO DAS OUVIDORIAS MUNICIPAIS

ETAPAS:

- ✓ MATERIAL DE APOIO SOBRE OUVIDORIAS MUNICIPAIS VOLTADO PARA O AUXÍLIO DE PROMOTORES DE JUSTIÇA E ASSESSORES;
- ✓ CARTILHA INSTRUTIVA PARA POPULAÇÃO;
- ELABORAÇÃO DE CARDS ;
- ✓ ELABORAÇÃO DE *CHECKLIST* SOBRE AS OUVIDORIAS MUNICIPAIS, À SER DISPONIBILIZADA PARA OS PROMOTORES DE JUSTIÇA;
- ELABORAÇÃO DE PESQUISA;
- APRESENTAÇÃO AOS PROMOTORES DE JUSTIÇA DOS MATERIAIS ELABORADOS PELO CADP;
- CONSTRUÇÃO DE PAINEL BI COM LEVANTAMENTO DOS DADOS OBTIDOS;
- DIVULGAÇÃO DE MODELO DE PEÇAS;

PRODUTOS:

Figura 5. Projeto Fortalecimento das Ouvidorias Municipais

PROJETO - FORTALECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL

ETAPAS:

- ✓ MATERIAL DE APOIO SOBRE CONTROLE SOCIAL VOLTADO PARA O AUXÍLIO DE PROMOTORES DE JUSTIÇA E ASSESSORES;
- ✓ CARTILHA INSTRUTIVA PARA POPULAÇÃO;
- ELABORAÇÃO DE CARDS ;
- ✓ ELABORAÇÃO DE PESQUISA SOBRE OS CONSELHOS MUNICIPAIS, À SER DISPONIBILIZADA PARA OS PROMOTORES DE JUSTIÇA;
- APRESENTAÇÃO AOS PROMOTORES DE JUSTIÇA DOS MATERIAIS ELABORADOS PELO CADP;
- CONSTRUÇÃO DE PAINEL BI COM LEVANTAMENTO DOS DADOS OBTIDOS;

PRODUTOS:

Figura 6. Projeto Fortalecimento do Controle Social

FORTALECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL

O QUE É CONTROLE SOCIAL?

CONTROLE SOCIAL É A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NA GESTÃO PÚBLICA, FISCALIZANDO E CONTROLANDO AS AÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ESSE CONTROLE É UM IMPORTANTE MECANISMO DE FORTALECIMENTO DA CIDADANIA, CONTRIBUINDO PARA A APROXIMAÇÃO DA SOCIEDADE COM O ESTADO.



COMO REALIZAR ESSE CONTROLE NA PRÁTICA?

CASO IDENTIFIQUE ALGUMA CONDUTA QUE CONSIDERE IRREGULAR PRATICADA POR ALGUM ENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, SEJAM ÓRGÃOS ESTADUAIS OU MUNICIPAIS, O CIDADÃO DEVE COMUNICAR O OCORRIDO AO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PARA REALIZAR APURAÇÃO DOS FATOS INFORMADOS.



QUAL PAPEL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS?

O PRINCIPAL PAPEL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS É ZELAR PELO CUMPRIMENTO DOS DIREITOS DOS CIDADÃOS, EM SUAS RESPECTIVAS ÁREAS DE ATUAÇÃO, O QUE DEVE OCORRER A PARTIR DE ATUAÇÃO ARTICULADA COM OS ÓRGÃOS DO PODER PÚBLICO. A ATUAÇÃO DO CONSELHO CONFERE LEGITIMIDADE SOCIAL PARA O TRABALHO DO EXECUTIVO E FUNCIONA COMO UM ESPAÇO DE FISCALIZAÇÃO E COBRANÇA DIANTE DA GESTÃO MUNICIPAL.



COMO FAÇO PARA ENTRAR EM CONTATO COM O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL?

O MPES DISPONIBILIZA DIVERSOS MEIOS DE CONTATO E INTERAÇÃO COM A SOCIEDADE. BASTA PROCURAR UM DOS CANAIS DISPONÍVEIS E APRESENTAR OS FATOS E O MÁXIMO DE INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO QUE PORVENTURA TIVER A RESPEITO DELES.

CANAIS DE CONTATO
 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

	https://www.mpes.mp.br/Arquivos/Modelos/Paginas/NoticiaSemFoto.aspx?pagina=2065
	ouvidoria.mpes.mp.br/#/
	mapas.mpes.mp.br
	@mpespiritosanto
	m.facebook.com/mpespiritosanto
	www.mpes.mp.br/sicmo/

Lembre-se:

Um controle social forte e atuante auxilia na prevenção da corrupção pois quando a sociedade está atenta à atuação dos gestores e público, as chances de ocorrerem desvios e irregularidades tendem a diminuir.



Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público



MINISTÉRIO PÚBLICO do Estado do Espírito Santo

Figura 7. Projeto Fortalecimento do Controle Social

Portais da Transparência - Cidade Transparente



O Projeto Portais da Transparência – Cidade Transparente foi instituído pelo Ministério Público do Estado de Goiás (MPGO), em 2017, como corolário da análise anual dos portais municipais, realizada pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM/GO).

Além da produção de *kits* de peças para atuação por parte do Centro de Apoio Operacional de Combate à Corrupção de Defesa do Patrimônio Público, a iniciativa promoveu a realização de seminários para divulgar a pauta da transparência, em parceria com a Associação Goiana de Municípios (AGM), a Federação Goiana dos Municípios (FGM), o próprio TCM/GO, a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Controladoria-Geral do Estado (CGE/GO). Ao final, dos 246 municípios goianos, apenas dois foram considerados inadimplentes em termos de transparência, pelo TCM/GO.

Um dos tópicos mais relevantes dessa primeira fase do projeto foi a construção de *rankings* de Transparência, organizados pelo próprio TCM/GO, com base em resolução da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). Os *rankings* ordenavam os Municípios de acordo com seu grau de adesão aos ditames da Lei de Acesso à Informação, e tal hierarquização orientava o diálogo mantido com os gestores municipais acerca da necessidade de promoverem melhorias em seus respectivos portais.

Importante característica do projeto foi o emprego de indicadores de mensuração de resultados. Ao ser lançado o Cidade Transparente, fixou-se o objetivo de reduzir a zero o número de Municípios abaixo de certo indicador pré-fixado de transparência. A meta foi atingida já no ano seguinte, em 2018. O Projeto foi encerrado no ano de 2019, com 97,8% dos resultados previstos atingidos.

Atualmente, o MPGO desenvolve nova iniciativa, também voltada para a promoção da transparência, por meio da qual cogita desenvolver, internamente, ferramentas tecnológicas que possibilitarão a análise e a avaliação contínua dos portais municipais, a partir do emprego de aplicativos de inteligência artificial.

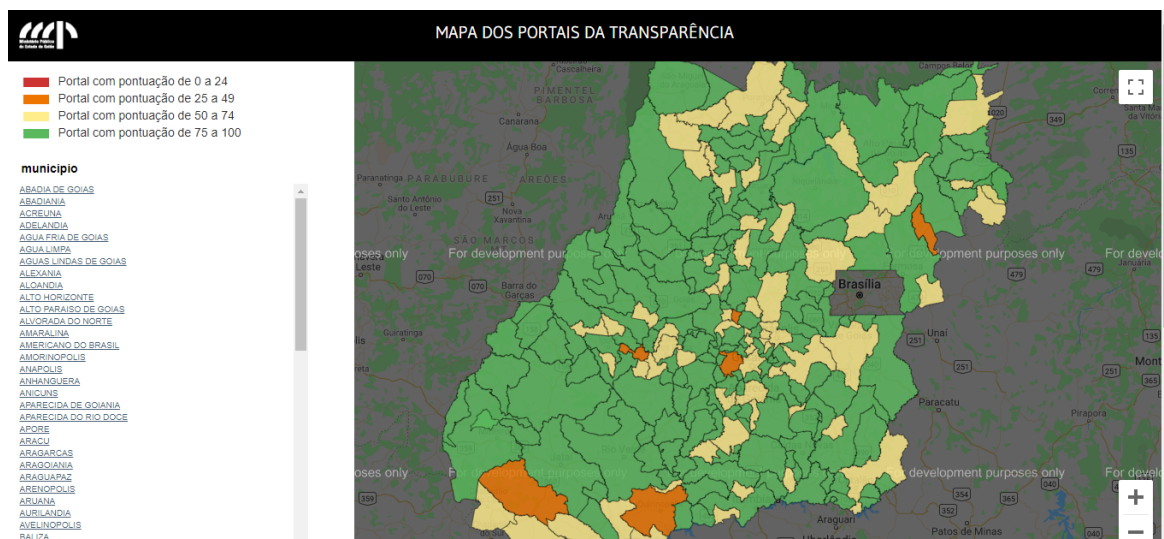


Figura 8: Mapa dos Portais da Transparência do Estado de Goiás.



Figura 9: Evento Cidade Transparente, realizado em 8 de novembro de 2017.

Fortalecimento do Controle Interno nos Municípios e Câmaras

Na temática do fomento ao desenvolvimento de controladorias internas, o projeto Fortalecimento do Controle Interno nos Municípios e Câmaras⁴, do MPGO, promoveu o diagnóstico da estrutura de controle dos Municípios goianos e promoveu treinamentos e seminários de capacitação voltados aos gestores municipais.

Os objetivos perseguidos pela iniciativa são semelhantes àqueles verificados em outras iniciativas em curso no país: estimular ações de prevenção à corrupção na própria instância administrativa e, assim, reduzir o número de representações que aportam às Promotorias de Justiça.

⁴ Coordena a ação Fabiana Zamalloa, Promotora de Justiça e Coordenadora do Centro de Apoio Operacional do Patrimônio Público e Terceiro Setor do Ministério Público do Estado de Goiás.

A fase de diagnóstico e coleta de dados revelou dois problemas principais nas Controladorias municipais: carência de normas específicas quanto à criação e à estruturação das unidades de controle e falta de base material para atuação das unidades já criadas, diante da necessidade premente de servidores efetivos.

O resultado do projeto foi alcançado, então, a partir da mobilização das Promotorias de Justiça, as quais passaram a demandar aos Municípios e Câmaras de Vereadores a melhoria desse tipo de prestação de serviço, mediante a realização de capacitação dos controladores internos, em parceria com o TCM/GO.

No que se refere às ações de fortalecimento desenvolvidas, uma das principais dificuldades verificadas no projeto refere-se à elaboração de um modelo de controladoria ideal para Municípios em fase de estruturação de suas unidades internas. Para esse fim, na intenção de construir proposta tecnicamente viável para a realização dessa tarefa, o MPMGO planeja realizar parcerias interinstitucionais aptas a alcançar o embasamento técnico necessário para auxiliar os Municípios.

Registre-se que, em 2021, um novo programa a ser lançado pelo *Parquet* goiano promoverá projeto-piloto, inicialmente em 30 Municípios, a partir do que extrairá padrões e critérios voltados à estruturação de controladorias internas, os quais servirão de referência para o processo de constituição de unidades de controle em cidades de porte semelhante.

De forma paralela, o MPMGO também estimula a adesão dos Municípios ao Programa Time Brasil, conduzido pela Controladoria-Geral da União, o qual, ao apostar na implantação da metodologia TIP (Transparência – Integridade – Participação), fomenta boas práticas de controle interno e estimula o desenvolvimento de nova cultura, marcada pelo diálogo construtivo com os gestores públicos e imprescindível ao desenvolvimento de projetos estruturantes.



Figura 10: Reunião com integrantes da Controladoria-Geral da União em Goiás, da Controladoria-Geral do Estado, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás e do Ministério Público junto àquela Corte de Contas.

Criação e Implantação de Serviço de Controle Interno nos Municípios

O Ministério Público do Estado do Maranhão (MPMA) desenvolveu, a partir de 2016, o projeto de Criação e Implantação de Serviço de Controle Interno nos Municípios.

A iniciativa ensejou a elaboração de fluxograma de atuação dos(as) Promotores(as) de Justiça, desde a detecção e busca pela solução administrativa para falhas relativas aos controles realizados pelos Poderes Executivo e Legislativo até a expedição de recomendações e assinatura de termos de compromisso de ajustamento de conduta (TAC) ou o ajuizamento de ações cominatórias no sentido de obrigar o ente municipal a estruturar sua unidade interna de controle.

O projeto disponibilizou: modelos de portaria de instauração de inquérito civil; recomendação e TAC; ação de execução de obrigação de fazer; ação civil pública cominatória; e ação de improbidade administrativa, a ser manejada em face da inércia do gestor público diante da obrigação legal.

Um dos principais resultados do projeto teve lugar em 2017, quando o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA) e o MPMA assinaram recomendação conjunta dirigida a todos os gestores municipais, na direção de os instar a criar e estruturar suas unidades internas de controle.

Outro exemplo dessa importante articulação entre os órgãos de controle, ainda no curso da iniciativa de fomento ao controle interno, ocorreu quando o MPMA passou a utilizar o Sistema de Acompanhamento de Atos de Pessoal, painel construído pelo TCE/MA e que contém indicações precisas sobre a natureza e a quantidade de vínculos funcionais mantidos por agentes públicos municipais e estaduais.

A posse dessas informações, além de viabilizar amplo movimento de combate ao acúmulo indevido de cargos públicos e funcionários “fantasmas”, tem permitido que o Ministério Público questione o exercício das funções de controle interno nos Municípios por servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão ou por empresas terceirizadas.



Figura 11: MPMA, TCE e Ministério Público de Contas assinam, em 17 de fevereiro de 2017, parcerias em defesa da transparência e do controle interno.

Promoção da Transparência nos Municípios

O projeto Promoção da Transparência nos Municípios⁵, desenvolvido pelo MPMA, buscou assegurar a criação e a disponibilização, à sociedade, de Portais da Transparência por parte dos entes municipais.

A iniciativa foi instituída, inicialmente, na Comarca de Imperatriz, no ano de 2015, e, no ano seguinte, foi estendida a todo o Estado, mediante envio de *kits* de atuação e, também, a partir da implantação de rotinas para avaliação sistemática dos 434 Portais da Transparência, com ampla divulgação dos resultados à sociedade civil.

Entre 2016 e 2021, realizaram-se mais de duas mil vistorias de sítios eletrônicos públicos pelo Centro de Apoio Operacional. Em 2021, o MPMA promoveu a capacitação de Membros(as) e servidores(as) para incluir a avaliação dos portais nas atividades rotineiras das Promotorias de Justiça, e, desde então, a responsabilidade pela aplicação dos *checklists* passou a elas, o que assegurou maior capilaridade e celeridade na fiscalização da transparência pública.

Além das ações de treinamento e capacitação, firmou-se o Termo de Cooperação GPGJ-102020 com o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (MPRN), o que viabilizou a cessão do *software* Confúcio, ferramenta de Inteligência Artificial responsável pela varredura e avaliação dos portais de transparência em tempo real, cujos resultados estão disponíveis para consulta aos(as) Membros(as) e servidores(as) do MPMA e a todos os cidadãos maranhenses.

⁵ Iniciativa da Promotora de Justiça Nahyma Ribeiro Abas, a partir da coordenação do Centro de Apoio da Probidade Administrativa do Ministério Público do Estado do Maranhão.



Figura 12: Monitoramento dos Portais da Transparência dos Municípios do Estado do Maranhão.

Registre-se que há em curso, no MPMA, outras duas relevantes ações institucionais que guardam relação direta com a promoção da transparência:

i. Fiscalização do cumprimento de dispositivo da Constituição do Estado do Maranhão, que preconiza a publicação de todos os atos oficiais em meios eletrônicos de divulgação.

O MPMA emitiu nota técnica, criou fluxos de trabalho e minutas de peças de atuação, de modo a auxiliar os(as) Membros(as) no processo de verificação da existência e regularidade dos diários eletrônicos municipais, assim como na conferência das informações divulgadas, sobretudo nos quesitos da confiabilidade e da integridade dos dados. O Centro de Apoio sugeriu especial atenção na cobrança aos gestores quanto à certificação digital e ao carimbo de tempo nas publicações realizadas.

ii. Impulso à realização de pregões eletrônicos.

Em 2021, o *Parquet* maranhense expediu, com o apoio dos demais órgãos da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado, orientação técnica a todos os Municípios, de modo a instigá-los a, em homenagem à transparência e à concorrência, adotar o pregão eletrônico como modalidade preferencial nas aquisições de bens e serviços comuns. Em decorrência disso, entre 2020 e junho de 2021, o número de Prefeituras que passou a adotar o pregão eletrônico aumentou de 37 para 198, e o de Câmaras Municipais, de nove para 17.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO

Planejamento Estratégico 2020-2023

No Ministério Público do Estado de Mato Grosso (MPMT), a marca distintiva das ações relacionadas ao fomento do controle interno foi a legitimação do tema no planejamento estratégico da Instituição que, para o período 2020-2023 e na área da defesa da probidade administrativa e do patrimônio público, contempla o Objetivo Estratégico de “Prevenir danos à probidade administrativa e ao patrimônio público”.

Destaque-se, dentre os indicadores de impacto usados para mensurar o sucesso das ações do MPMT, o Índice de Implementação de Controle Interno o qual, aplicado inicialmente sobre 15 Municípios em 2020, propõe-se a atingir ao menos 79 Municípios até o ano de 2023.

O impulso à atuação dos(as) Promotores(as) de Justiça ocorre a partir de articulação do Centro de Apoio Operacional do Patrimônio Público e da Defesa da Moralidade Administrativa, que elaborou e disponibilizou ao MPMT um *kit* de peças e modelos que é permanentemente atualizado e engloba desde peças judiciais até instrumentos de atuação extrajudicial, como termos de ajustamento de conduta e recomendações, além de atas de reunião deliberativa.

A divulgação dos *kits* e a contínua interação com os(as) Membros(as) têm induzido a ampliação dos contatos de trabalho entre a Instituição e Controladores Municipais. Tal interação horizontal favorece a adoção de medidas ágeis, mormente as de cunho preventivo, o que suprime, já no nascedouro, situações irregulares que poderiam se tornar práticas lesivas mais graves ao Erário⁶.

Disso são exemplos as contribuições ao projeto provenientes de entidades como as da Associação dos Auditores e Controladores Internos dos Municípios de Mato Grosso (AUDICOM) e do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT), cujos precedentes, reforçando a obrigação de criação das controladorias pelos Municípios, constituíram aspecto importante ao embasamento jurídico do projeto.

A iniciativa mostrou-se bem-sucedida em poucos meses, tanto assim, que o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso (TJ/MT) reconheceu a inconstitucionalidade da criação de cargos de provimento em comissão para o exercício de funções de controle.

Assim, a lógica consistente na definição de temas estratégicos, a montagem de *kits* de atuação e a divulgação de exemplos positivos de trabalho institucional criam “círculo virtuoso”, que retroalimenta e constantemente aperfeiçoa as ações do *Parquet*.

Ademais, os resultados da atuação de cada Promotoria de Justiça são lançados no Portal FOCO, instrumento digital empregado pelo MPMT para acompanhar a evolução das ações de seu Planejamento Estratégico.

⁶ Gustavo Dantas Ferraz atua no projeto. É Promotor de Justiça e Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Patrimônio Público e da Defesa da Moralidade Administrativa do Ministério Público do Estado de Mato Grosso.

Por fim, na exitosa trilha de fomento ao controle interno, o MPMT lançou, de modo mais recente, kits de peças e modelos referentes à promoção da transparência nas atividades públicas de fomento ao Terceiro Setor, sobretudo quando envolvam o repasse de recursos do Erário a entidades sociais.

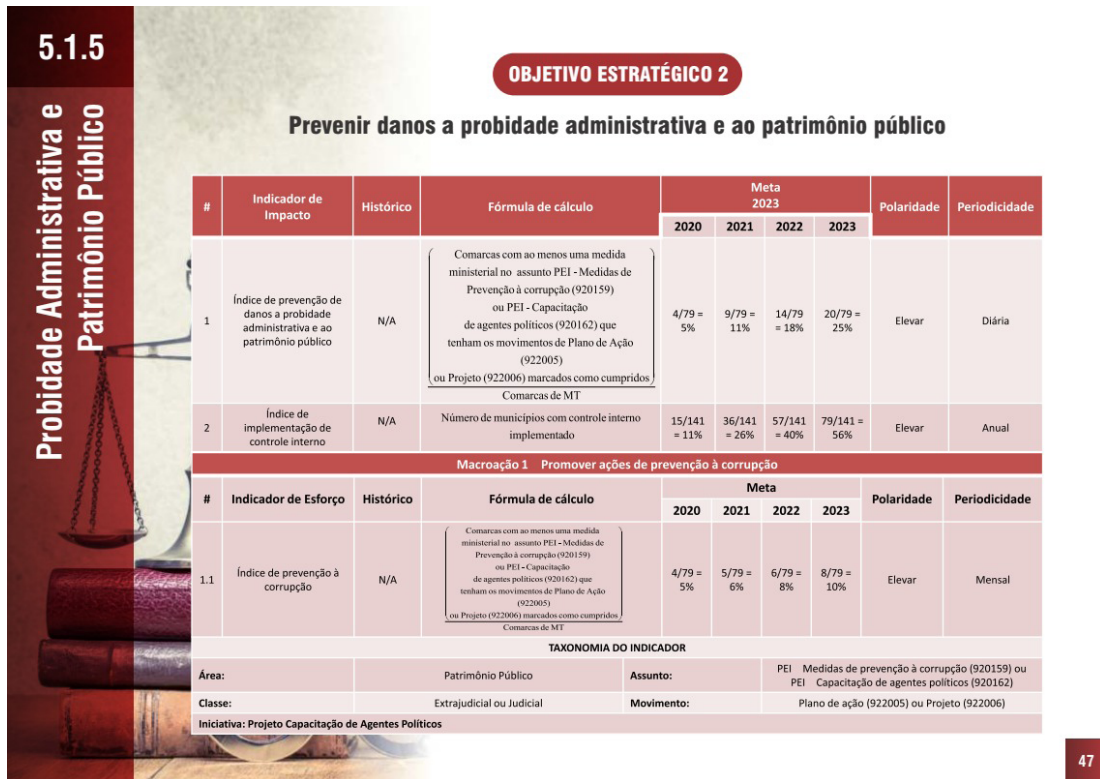


Figura 13: Mapa estratégico do Ministério Público do Estado de Mato Grosso para o período 2020-2023.

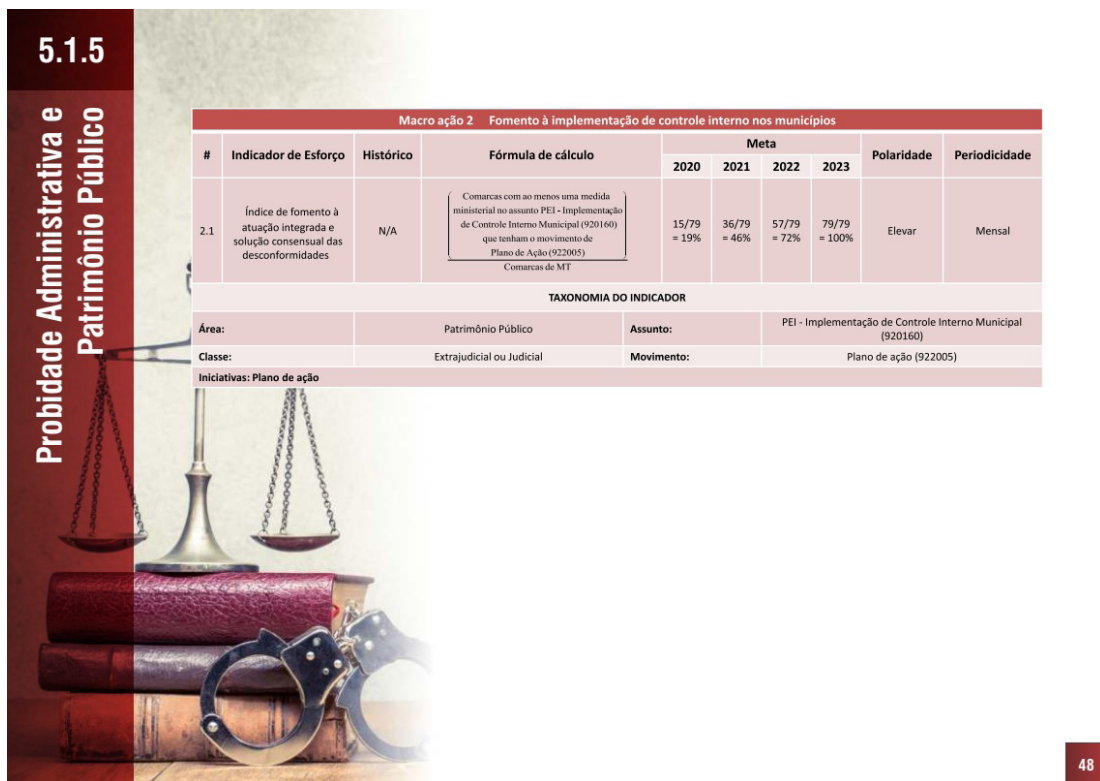


Figura 14: Mapa estratégico do Ministério Público do Estado de Mato Grosso para o período 2020-2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Projeto Águas Limpas: Efetividade da Lei de Acesso à Informação nos Municípios Mineiros



O projeto Águas Limpas: Efetividade da Lei de Acesso à Informação nos Municípios Mineiros, conduzido pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), reúne dois traços característicos de práticas exitosas na promoção da transparência: i. a previsão expressa no Plano Geral de Atuação (PGA) da Instituição, a garantir a legitimidade da iniciativa e a sinalizar a relevância institucional do tema; ii. o fomento à atuação de todas as Promotorias de Justiça, mediante confecção e envio de apanhados de peças e modelos, organizados pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público.

Releva apontar a organização do *checklist*, disponibilizado aos(as) Promotores(as) de Justiça para que avaliem os portais relativos às cidades que integram suas Comarcas. Na lista, além dos quesitos legais, cujo descumprimento sujeitaria o ente público a medidas judiciais, há a possibilidade de indicação de boas práticas de transparência que, para além dos mandamentos legais, agregaram dados ou mecanismos de pesquisa que facilitaram o acesso à informação.

O Águas Limpas age, assim, em duas frentes: no levantamento de dados e na promoção de medidas de aperfeiçoamento dos portais inadequados; e na identificação das práticas positivas que, uma vez ressaltadas pelo Programa, podem ser reproduzidas em outras cidades mineiras.

Trabalha, também, com base em dois indicadores fundamentais: a meta de esforço, relativa ao número de Promotorias de Justiça engajadas na iniciativa; a meta de resultado, concernente ao percentual de portais municipais ajustados, tendo em vista as diretrizes da Lei de Acesso à Informação. Os dados até agora apurados indicam índice de adesão de 68%, ou seja, 85% da primeira meta e índice de solução em torno de 54% referente à segunda meta, com previsão de encerramento de apuração no final de agosto de 2021.



No ano de 2021, em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), o *Parquet* mineiro investe em ações com vistas ao desenvolvimento de *software* que automatize as avaliações dos Portais, o que garantirá a atualização permanente dos dados e poupará tempo e esforço das Promotorias de Justiça.



Simultaneamente, desenvolveu-se o projeto “Viajante Errante, Passo sem Rumo”, para aprimorar as regras de controle e governança na gestão e no pagamento de diárias de viagens a agentes públicos e políticos municipais, sob o mesmo formato de disponibilização de material de apoio integral aos órgãos de execução, incluindo minutas de atos normativos a serem sugeridos aos Municípios, para análise e eventual edição. Os resultados até então alcançados são da ordem de 54% da meta de resultado, com a previsão de encerramento da apuração em agosto de 2021.

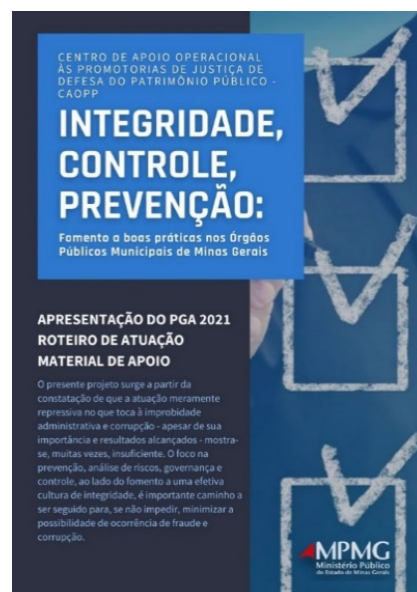
Integridade, Controle, Prevenção: Fomento às Boas Práticas nos Órgãos Públicos Municipais de Minas Gerais

Lançado em junho de 2021, ainda em seu estágio inicial, o projeto em questão insere-se no capítulo do Plano Geral de Atuação do MPMG dedicado à prevenção da corrupção e ao fomento às boas práticas de gestão.

O objetivo fundamental da iniciativa⁷ é avançar nas ações anteriormente destacadas, com a disseminação da cultura de integridade nas Administrações locais, meta que perpassa as ações articuladas do *Parquet* e alcança os órgãos municipais em seis vetores básicos:

- i. estruturação dos órgãos de controle interno;
- ii. criação de canais de denúncia;
- iii. implantação de códigos internos de conduta;
- iv. oferta de cursos de capacitação e treinamento dos servidores municipais;
- v. incremento à transparência;
- vi. normas básicas de governança.

O novo projeto dialoga com outras conhecidas iniciativas nacionais, como o Time Brasil, da Controladoria-Geral da União (CGU); e o Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC), promovido pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à



⁷ Coordena a ação o Promotor de Justiça Daniel de Sá Rodrigues, Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público.

Lavagem de Dinheiro (Enccla), sob a condução operacional do Tribunal de Contas da União (TCU). Todas essas modernas propostas são marcadas pelo escopo preventivo e pelo método dialógico, dado que, antes de ser compelido à adoção de soluções, o gestor público é convidado a participar da construção de alternativas viáveis de mecanismos de prevenção à corrupção, em contato direto e em colaboração com os órgãos de controle.

Registra-se que o novo programa terá por respaldo o material de apoio já enviado aos(as) Promotores(as) de Justiça e, igualmente, incentivará o seu contato direto com as autoridades locais de modo que, atento(as) à realidade de seus Municípios, possam avaliar as medidas mais adequadas para a implementação das propostas do programa⁸.

Ademais, enquanto a criação de unidades de controle e a observância de parâmetros mínimos de transparência são obrigações legais e passíveis, portanto, de concretização judicial, o desenvolvimento efetivo de programas internos de integridade depende da adesão voluntária dos diversos gestores municipais, o que pressupõe clareza na apresentação dos objetivos do Ministério Público e, acima de tudo, diálogo franco com aqueles administradores e com a sociedade.

⁸ Orienta a iniciativa Daniel de Sá Rodrigues, Promotor de Justiça e Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

Pacto pelo Aperfeiçoamento do Controle Interno

O Pacto pelo Aperfeiçoamento do Controle Interno⁹, desenvolvido pelo Ministério Público do Estado da Paraíba (MPPB), em 2018, em conjunto com o Fórum Paraibano de Combate à Corrupção (FOCCO/PB), é caracterizado por forte articulação interinstitucional e atuação em rede e tem por objetivo incentivar a criação de unidades de controle nos Municípios que não as possuam ou aprimorar o desempenho e a estrutura das controladorias já existentes.

A experiência ilustra traço característico dos projetos desenvolvidos pelos Ministérios Públicos no fomento ao controle interno: desde o nascimento, contam com importante respaldo técnico e operacional de Instituições afins, com especial destaque para a Controladoria-Geral da União (CGU) e os Tribunais de Contas. Em diversos casos, como na Paraíba, tais ações surgem dos debates havidos em foros multi-institucionais, a exemplo das Redes de Controle ou FOCCOs.

Inicialmente, o projeto contemplou as dez maiores cidades do Estado. O diagnóstico preliminar das instâncias locais de controle foi realizado com o apoio do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), por meio de formulário eletrônico disponibilizado em seu “Portal do Gestor”. Na sequência, os dados foram entregues a Prefeitos e Presidentes de Câmaras de Vereadores, geralmente por ocasião de visita dos integrantes do FOCCO à cidade avaliada.

A adesão dos Municípios à iniciativa era celebrada mediante assinatura de pactos, em eventos públicos amplamente noticiados pela imprensa local. Os compromissos envolviam tanto os Prefeitos quanto os Chefes do Poder Legislativo, além de integrantes do FOCCO e o(a) Membro(a) com atuação na Comarca. A ideia realçava a necessidade de tornar público o compromisso dos gestores municipais com o fortalecimento das respectivas controladorias.

Os documentos assinados expressavam os objetivos gerais das entidades participantes do FOCCO, além de diretrizes para a estruturação das controladorias, tais como: criação de cargo de nível superior de auditor de controle interno; regulamentação, pelos Municípios signatários, de seus sistemas internos de auditoria; admissão de servidores efetivos para a área de controle; e vinculação direta da unidade de controle à Chefia do Poder Executivo, ou seja, inexistência de relação de subordinação entre o Controlador-Geral e os Secretários Municipais.

Atualmente, as ações relacionadas ao fomento ao controle interno constituem objeto de grupo de trabalho especial, criado no âmbito do FOCCO/PB. A interação permanente da rede de controle com os controladores locais é garantida por práticas

⁹ Oficia na ação Reynaldo Di Lorenzo Serpa Filho, Promotor de Justiça e Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Patrimônio Público, Fazenda Pública e Terceiro Setor do Ministério Público do Estado da Paraíba.

como o “Bom Dia, Controle”, instrumento de diálogo contínuo e permanente entre as duas instâncias.

Fiel à sua natureza plural e ao escopo primaz de convencimento e capacitação de gestores e agentes públicos, a iniciativa do Pacto promoveu seminários e eventos de qualificação de controladores municipais e agentes políticos.

No que se refere aos materiais produzidos, no sítio eletrônico do FOCCO/PB há: cartilhas e publicações técnicas sobre as ações de controle; plano de ação para implementação de unidades de controle em Municípios; e os dados do diagnóstico das controladorias nas cidades paraibanas.



Figuras 15 e 16: Assinatura do Pacto pelo aperfeiçoamento do Controle Interno.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

Plano Estadual de Ação - Controle Interno



Entre agosto de 2018 e novembro de 2019, o Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR) desenvolveu o Plano Estadual de Ação – Controle Interno¹⁰.

Inicialmente, o Centro de Apoio do Patrimônio Público elaborou questionário básico para apurar as principais características das unidades municipais de controle, o qual veio a ser aplicado, em âmbito regional, pelas Promotorias de Justiça e pelas 12 unidades dos Grupos Especializados na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIAs).

Após o diagnóstico individualizado por controladoria, os(as) Promotores(as) de Justiça foram instados(as) a remeter aos gestores recomendações para adequação da unidade ou minutas de termos de ajustamento de conduta (TAC).

De acordo com os dados fornecidos pelo MPPR, o projeto motivou a instauração de 492 procedimentos extrajudiciais, os quais resultaram na expedição, até o final do ano de 2020, de 354 recomendações e na celebração de 95 TACs, envolvendo Prefeituras e Câmaras de Vereadores.

Anota-se que ao menos três fatores propiciaram o sucesso do projeto e a adesão dos(as) Promotores(as) de Justiça aos objetivos visados: i. a produção e prévia remessa de material de apoio; ii. o acompanhamento da atuação das Promotorias de Justiça por parte do Centro de Apoio; iii. a publicidade dos resultados alcançados por cada unidade ministerial.

Por fim, importa mencionar que, no MPPR, a ação relativa ao fortalecimento das controladorias teve características bastante próprias, pois, embora o gerenciamento dos dados do projeto e a elaboração das peças e materiais de apoio recaísse sobre o Centro de Apoio, a execução propriamente dita envolveu, além dos(as) Promotores(as) de Justiça nas Comarcas, os órgãos regionais especializados de tutela do patrimônio coletivo.

Projeto Transparência nos Municípios



O Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR), desde 2012, conduz o Projeto Transparência nos Municípios¹¹, cujo objetivo é a promoção da adequação das cidades paranaenses à Lei de Acesso à Informação.

¹⁰ Atua no projeto Maurício Kalache, Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná.

¹¹ Atua no projeto Maurício Kalache, Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná.

O projeto possui traços bastante inovadores, como a definição dos requisitos mínimos dos portais, produzida a partir do debate prévio entre o Ministério Público e as Associações de Municípios e de Câmara de Vereadores, além do desenvolvimento de plataforma tecnológica específica para a hospedagem dos portais municipais.

Um dos tópicos distintivos do projeto foi o foco na capacitação do controle social, mediante termo de cooperação firmado com a entidade Observatório Social do Brasil, a denotar que o impulso à transparência versa sobre a necessidade de prover o cidadão eleitor de informações precisas e acuradas sobre a gestão dos recursos públicos. Ademais, o Transparência nos Municípios teve o respaldo de entidades representativas de Municípios que contribuíram para disseminar as propostas originais do Ministério Público, lastreadas na Lei de Acesso à Informação.

Ao todo, foram avaliados 798 portais da transparência de entes públicos paranaenses, relativos a 399 Municípios e 399 Câmaras Municipais. Acresça-se que mais de 500 termos de compromisso de ajustamento de conduta foram celebrados com Municípios, tendo como pressuposto os dados colhidos nas Auditorias de Verificação, aplicadas a partir de modelos desenhados pelo Centro de Apoio à Execução. Saliente-se, entretanto, que, apesar de ações judiciais terem sido movidas no curso do projeto, a proposta principal priorizava a adequação administrativa, pela via consensual, dos portais públicos.

Em razão do sucesso do programa no âmbito municipal, o MPPR planeja estender as avaliações para abarcar, também, os portais dos entes relacionados à Administração Estadual e aos consórcios públicos.

Diga-se, igualmente, que o estado de pandemia mundial, iniciado no ano de 2020 e ainda presente em 2021, gerou um dos mais importantes desdobramentos da experiência do MPPR: a criação do Painel Covid-19¹². Alimentado com dados do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e da Secretaria de Estado da Saúde, o painel, além de veicular as despesas realizadas no enfrentamento do coronavírus, também emite alertas aos gestores públicos responsáveis quando os preços de aquisições e serviços são considerados acima da média geral.

¹² Disponível em: https://datastudio.google.com/u/o/reporting/14WoLAZn2UAHV2Q3KGgCD_3B2fhpAWiJk/page/uQ2PB

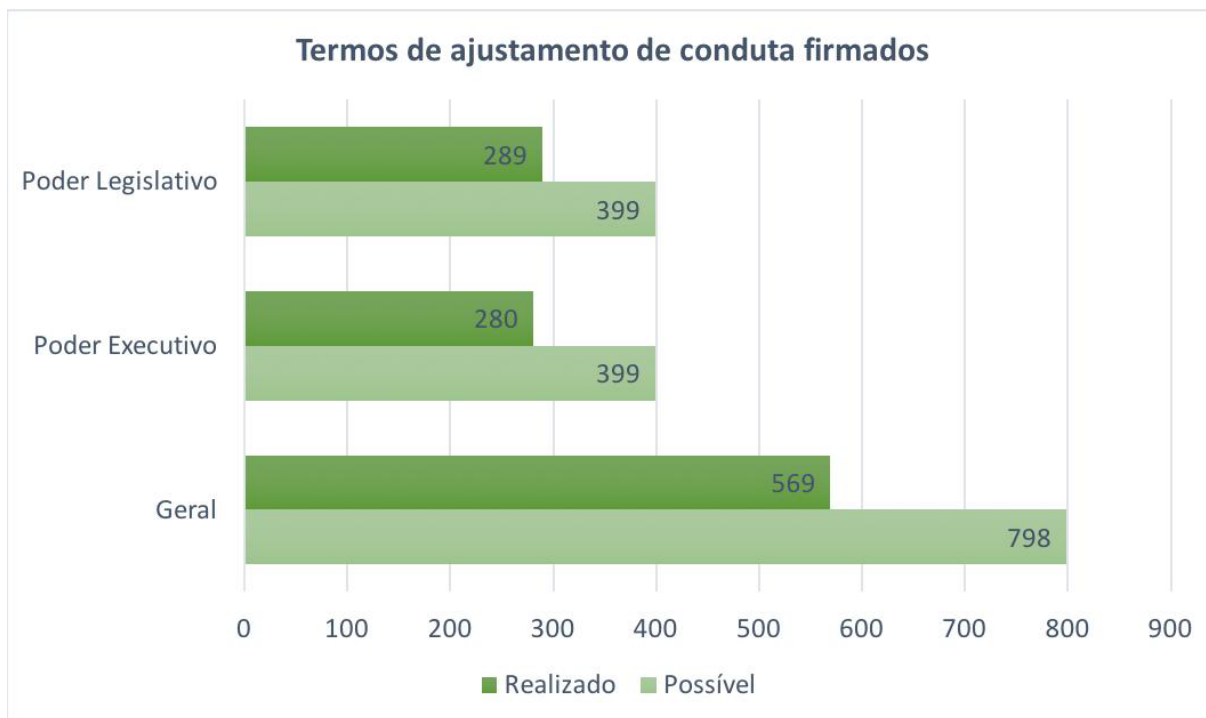


Figura 17: Termos de ajustamento de conduta firmados até 14 de julho de 2021.

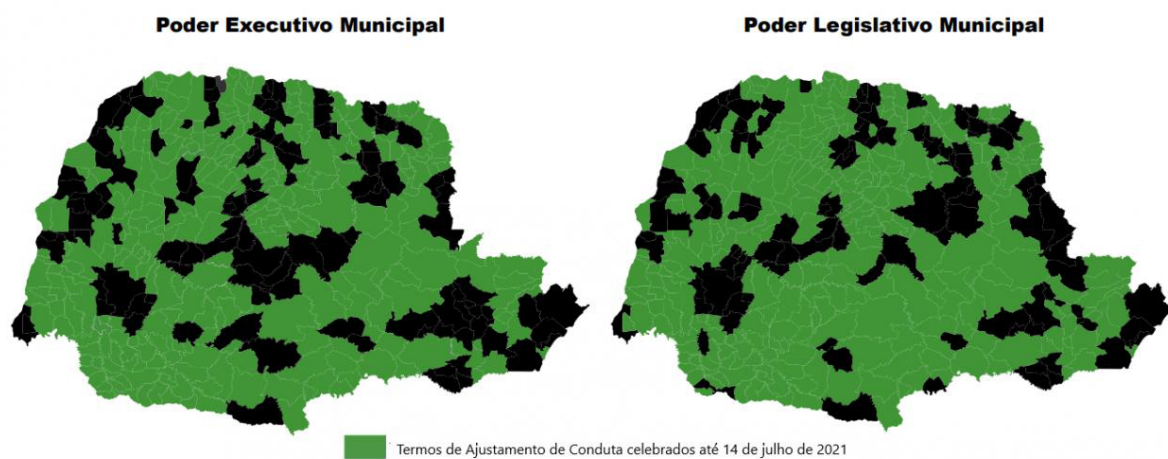


Figura 18: Termos de ajustamento de conduta celebrados até 14 de julho de 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Edificando o Controle Interno



O programa alicerçado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) originou-se a partir de ações da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), iniciativa interinstitucional organizada pelo Ministério da Justiça que, nos anos de 2016 e 2017, dedicou atividades específicas à temática do fortalecimento do controle interno nos entes públicos brasileiros.

Assim é que, em 2016, a Ação nº 3 da Enccla destinava-se a “criar diretrizes para implantação e efetivo funcionamento dos sistemas estadual e municipal de controle interno”. Já em 2017, tendo por base os postulados estabelecidos em sua Ação nº 2, propôs-se a “desenvolver ações que permitam apoiar a implementação do sistema de controle interno nos Estados e Municípios”.

Fundado em tais iniciativas da Enccla, o MPRJ, por meio de seu Centro de Apoio Operacional da Cidadania, desenvolveu o programa Edificando o Controle Interno¹³. Com escopo robusto, o projeto abrangeu não apenas ações de fortalecimento das unidades de controle interno, como também práticas de fomento à atuação das ouvidorias municipais e avaliação da adequação dos Portais da Transparência à Lei de Acesso à Informação.¹⁴

Em sua primeira fase, entre 2017 e 2018, as unidades locais de controle interno foram convidadas a responder questionário de 124 perguntas sobre sua estrutura e atuação. Os dados colhidos foram tabulados pelo MPRJ, com o apoio de profissionais de estatística e auditoria, o que resultou na construção de *ranking* estadual das unidades de controle, formado a partir de critérios técnicos e objetivos e que traduziam os intuitos finais do programa.

O *ranking* foi apresentado em evento público, aberto a gestores e órgãos de controle, e hoje figura em sítio eletrônico construído para garantir a visibilidade da iniciativa. É possível, por exemplo, ao lado da pesquisa por dados gerais, aferir o nível de acurácia das instâncias de controle interno por região do Estado, o que permite ao MPRJ identificar as áreas mais críticas e os Municípios que desafiam trabalho estruturante mais intenso.

Publicados os dados sobre atuação e estrutura das controladorias, os(as) Promotores(as) de Justiça receberam o diagnóstico específico das cidades de sua Comarca, além de modelos de peças, de modo a facilitar a adoção de providências. Registre-se, outrossim, que um dos principais objetivos do programa é racionalizar as

¹³ Marcela do Amaral Barreto de Jesus Amado, Promotora de Justiça e Coordenadora do Centro de Apoio da Cidadania do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, é a coordenadora da ação.

¹⁴ Disponível em: <http://apps.mprj.mp.br/sistema/eci/>

ações das Promotorias do Patrimônio Público e estimular o intercâmbio de informações entre o(a) Membro(a) e o controlador local, a fim de que pequenas irregularidades possam ser resolvidas na instância administrativa.

A segunda fase do programa, voltada para as autarquias municipais, foi lançada em 2019, todavia, no ano de 2020, suas ações externas foram prejudicadas em razão da pandemia causada pela Covid-19.

Não obstante, ainda em 2020, o MPRJ realizou evento por videoconferência, com a participação do Presidente do Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI), Leonardo Ferraz, e, na oportunidade, deflagrou o prosseguimento dos trabalhos e a pretensão de promover o ajustamento dos órgãos municipais aos ditames da Lei Anticorrupção Empresarial (Lei nº 12.846/2013) e da Lei dos Direitos dos Usuários de Serviços Públicos (Lei nº 13.460/2017)

Importante mencionar que o programa estimulou relações mais próximas entre Membros(as) e controladores, as quais foram materializadas, por exemplo, na consolidação de rotinas de envio de relatórios periódicos pela unidade de controle ao Ministério Público, bem como na elaboração de planos de ação das controladorias.

Ademais, o projeto influenciou outras iniciativas de caráter estruturante em curso no MPRJ. O impulso às ações de promoção da integridade e o acompanhamento da implementação da nova Lei de Licitações (que ressignifica o papel dos controladores internos no âmbito das contratações públicas) são exemplos desse processo, ambas legatárias das lições aprendidas quando da execução do programa de fomento às instâncias de controle.

No material complementar do programa¹⁵, foram expostas as linhas fundamentais da iniciativa, no tocante à relação direta entre o fortalecimento dos controles internos e o aprimoramento da governança pública, inclusive.



Figura 19: Interface do portal Edificando o Controle Interno.

15 Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1180942/eci_materialcomplementar.pdf>.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Laboratório de Orçamento e Políticas Públicas



O Laboratório de Orçamento e Políticas Públicas (LOPP)¹⁶, constituído a partir de convênio com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), é importante instrumento do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (MPRN) no acompanhamento das políticas públicas e na promoção da governança municipal.

Com o objetivo de auxiliar na análise das peças orçamentárias e da sua respectiva execução, o LOPP desenvolve ferramentas de tecnologia da informação que facilitam o entendimento do ciclo orçamentário, bem como permitem o seu controle e monitoramento de forma mais intuitiva e, até mesmo, preditiva.

A primeira ferramenta desenvolvida consiste no painel “Orçamento da Criança e do Adolescente” (OCA)¹⁷, para acompanhamento da execução orçamentária relativa à destinação de recursos para políticas destinadas ao público infantojuvenil nos Municípios do Rio Grande do Norte.

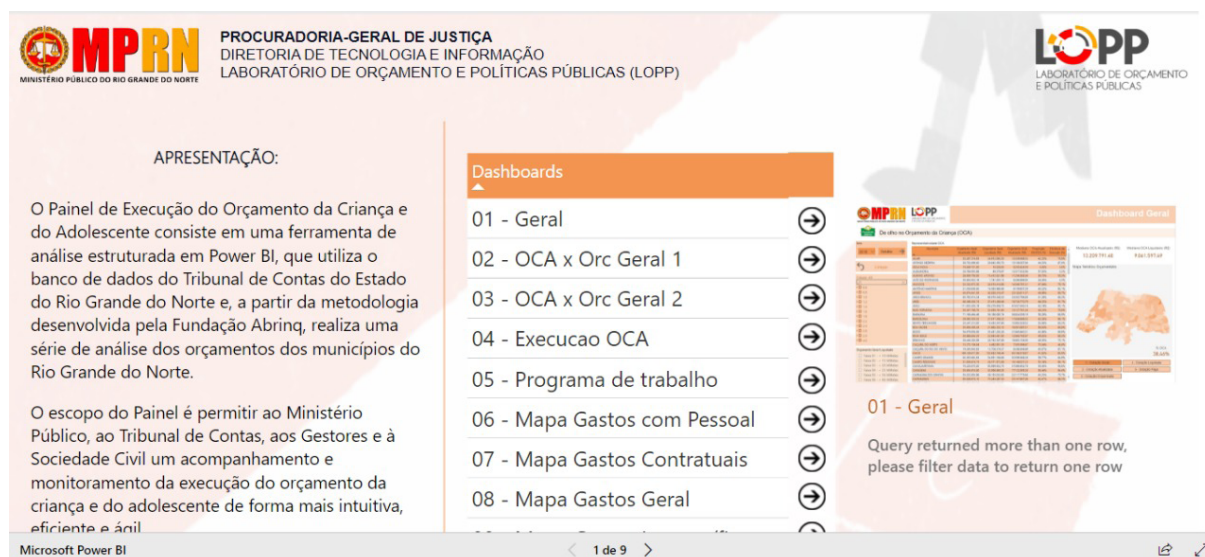


Figura 20: Interface do painel “Orçamento da Criança e do Adolescente” (OCA)

A segunda ferramenta foi o painel “Fundo da Infância e Adolescência” (FIA)¹⁸, para acompanhar a execução orçamentária alusiva à aplicação de recursos do Fundo da Infância e Adolescência nos municípios potiguaras.

16 A Promotora de Justiça Isabelita Garcia Gomes conduz o projeto.

17 O painel segue metodologia da Fundação Abrinq e está disponível em: <<https://cutt.ly/GxAUKXo>>.

18 Disponível em: <<https://cutt.ly/lxAIau4>>.

Fundo para Infância e Adolescência

O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FIA) constitui-se em importante diretriz da política de atendimento estruturada no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Conhecer e monitorar as ações orçamentárias financiadas pelo FIA é primordial para fortalecer a promoção dos direitos e proteção da criança e do adolescente.

O objetivo do Painel FIA é facilitar o conhecimento da estrutura orçamentária do FIA, bem como permitir o acompanhamento da execução orçamentária de forma simples e intuitiva.



Microsoft Power BI

< 1 de 6 >



Figura 21: Interface do painel “Fundo da Infância e Adolescência” (FIA).

Referidos painéis permitem analisar a execução do orçamento público tanto de forma individual, em suas inter-relações, como de forma comparativa entre entes municipais.

Ademais, o LOPP vem realizando estudos para ampliar a utilização da ferramenta, de modo a também abranger análises e acompanhamento da execução orçamentária de outras áreas de interesse do Ministério Público, a exemplo da saúde e da educação.

Projeto Confúcio



CONFÚCIO DO RIO GRANDE DO NORTE

Outra prática de fomento à transparência e governança dos Municípios implantada pelo MPRN corresponde ao Projeto Confúcio¹⁹, capitaneado pelo Centro Operacional de Apoio às Promotorias de Patrimônio Público (CAOPP), em conjunto com o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO).

Trata-se de sistema desenvolvido pelo próprio *Parquet* para verificar os Portais da Transparência dos Municípios, de forma automatizada e perene. A ferramenta identifica, por meio de varreduras diárias, a conformidade dos gastos públicos e a compatibilidade dos sítios eletrônicos à legislação, disponibilizando em tempo real essas informações à sociedade e aos(as) Membros(as).

O Confúcio consiste em diversos *crawlers* que verificam o funcionamento de todos os portais do Rio Grande do Norte, coletando dados e veiculando-os em ambiente de fácil acesso, por meio de portal aberto ao público.

São empregados oito critérios avaliativos: i. Saúde do Portal; ii. Qualidade dos Dados do Portal; iii. Usabilidade do Portal; iv. Disponibilidade do Portal; v. Série Histórica; vi. Qualidade da Despesa; vii. Qualidade do Gasto Público; e viii. Qualidade da Compra Pública.

19 A Promotora de Justiça Beatriz Azevedo de Oliveira conduz o projeto.

A ferramenta foi idealizada no contexto do enfrentamento da pandemia gerada pela Covid-19, para acompanhar a execução orçamentária relativa aos gastos com ações de serviço de saúde e atinentes ao combate ao novo coronavírus. Não obstante, na intenção de contribuir com os órgãos fiscalizadores e permitir e/ou intensificar o controle social, foi ampliada para outras áreas.

Os principais resultados alcançados pela iniciativa foram: 100% das Prefeituras e 97% das Câmaras Municipais com portais da transparência em funcionamento; e disponibilização do Confúcio, que obteve 13.937 acessos entre maio/2020 e março/2021.

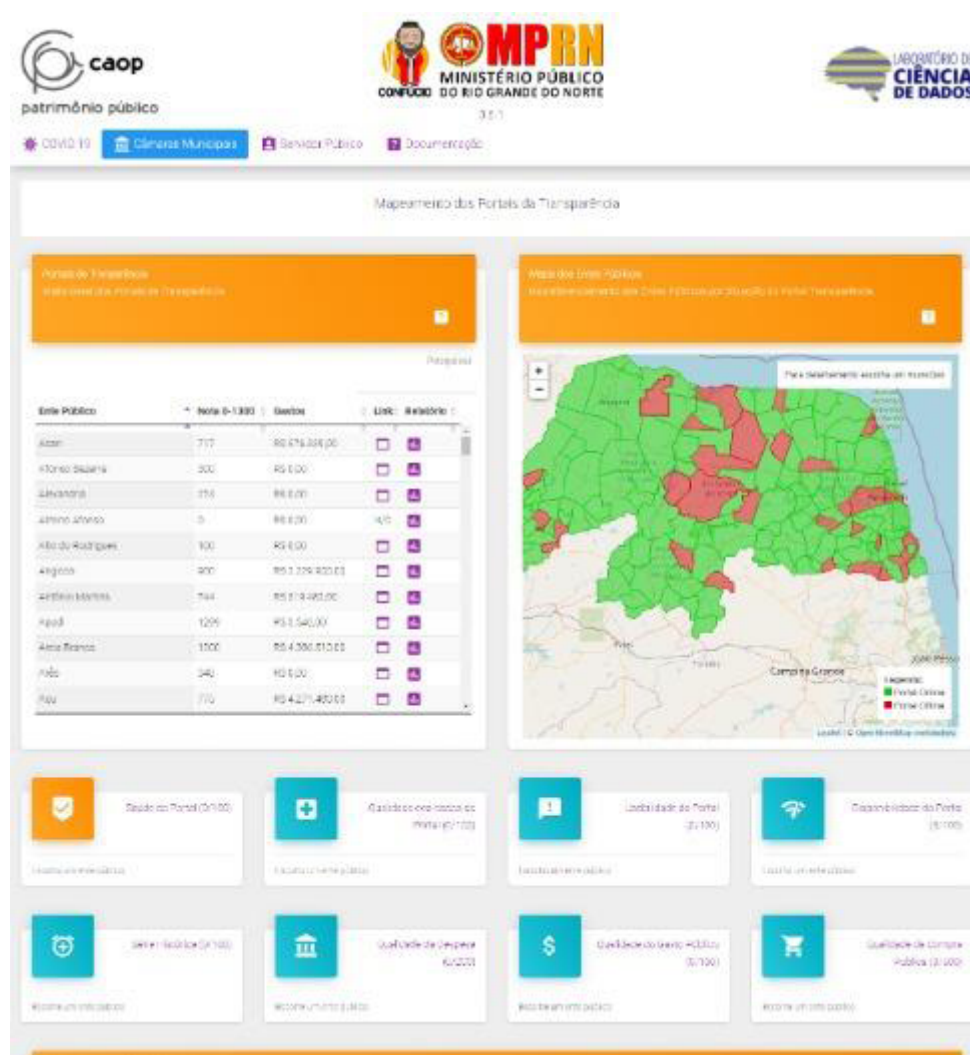


Figura 22: Interface da ferramenta Confúcio.

Licitação Transparente



Outro destaque do MPRN é o projeto Licitação Transparente²⁰, idealizado e executado pelo CAOPP para incentivar a adoção de leis municipais que disponham sobre a transmissão on-line e ao vivo dos atos públicos relativos aos processos licitatórios, a exemplo de: procedimentos relativos à abertura dos envelopes de habilitação dos concorrentes; verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital; e julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes no edital.

A metodologia consiste em estabelecer contato prévio, por intermédio das Promotorias de Justiça, para sensibilização de Prefeituras e Câmaras Municipais acerca da aprovação de projeto de lei correspondente, cuja minuta já fora disponibilizada às Unidades Ministeriais.

Os frutos colhidos durante a Campanha Licitação Transparente são significativos:

- i. apoio e implantação da transmissão ao vivo e on-line das sessões públicas de licitação em alguns Municípios do Rio Grande do Norte;
- ii. edição do Decreto nº 30.380/2021, que determina a transmissão ao vivo e a gravação em áudio e vídeo dos procedimentos licitatórios presenciais realizados pela Administração Pública Estadual do Rio Grande do Norte;
- iii. aprovação da Lei nº 10.862/2021, a dispor sobre a obrigatoriedade de gravação em áudio e vídeo e de transmissão ao vivo, por meio de internet, dos procedimentos licitatórios de competência dos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Direta e Indireta do Estado.

²⁰ A Promotora de Justiça Beatriz Azevedo de Oliveira conduz o projeto.

ENTENDA A CAMPANHA

QUAIS OS BENEFÍCIOS?

- Amplia a transparência
- Expõe o dinheiro público de forma proativa
- Assegura o exercício da cidadania e o controle social
- Aproxima os cidadãos dos atos públicos
- Diminui o descrédito da sociedade no procedimento
- Gera economia aos cofres públicos
- Ferramentas tecnológicas como solução
- Acessibilidade em tempos de distanciamento social

O QUE ABARCA?

TODAS AS FASES PÚBLICAS DA LICITAÇÃO

- Abertura dos envelopes contendo a documentação de habilitação;
- Verificação da conformidade das propostas com o edital;
- Julgamento e classificação das propostas.

VAI CUSTAR AO MUNICÍPIO?

NÃO

- Equipamentos necessários são de fácil disponibilização;
- Basta usar um celular ou câmera e ter acesso à internet;
- Não há necessidade de novas compras.

E SE NÃO TIVER BOA CONEXÃO DE INTERNET?

- Alternativa de gravação da sessão pública e o consecutivo upload do vídeo, para posterior acompanhamento;
- Arquivos das gravações devem ser disponibilizados para consulta, na internet, no Portal de Transparência

ESSA IDEIA É NOVA?

NÃO

- Município de São Paulo e Estados como Paraíba, Mato Grosso e Paraná, dentre outros, já prevêem a transmissão online;
- Projeto da nova Lei de Licitações prevê a gravação das sessões públicas presenciais de licitações.

COMO ADERIR?

DIVULGUE SEU APOIO A CAMPANHA
Deixe o MARCCO saber que você apoia a Campanha

ENVIE O PROJETO DE LEI
Veja a sugestão de minuta do Projeto de Lei elaborada pelo CAOP-Patrimônio Público em parceria com o MARCCO/RN, em anexo.

ARTICULE OS BENEFÍCIOS COM A POPULAÇÃO E A CÂMARA MUNICIPAL

JUNTE-SE À CAMPANHA LICITAÇÃO TRANSPARENTE E INSTIGUE OS DEMAIS GESTORES A ENCAMPÁ-LA!

Figura 23: Folder explicativo da campanha Licitação Transparente.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Regulamentação da Lei Anticorrupção



O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS) merece destaque no que se refere às ações para fomentar a regulamentação da Lei Anticorrupção pelos Municípios gaúchos, iniciativa esta que possui relação direta com o fortalecimento das controladorias internas, órgãos responsáveis pela execução da referida Lei, no âmbito municipal²¹.

Graças à forte atuação do *Parquet*, o Estado do Rio Grande do Sul editou a Lei nº 15.228/2018 que, ao regular os acordos de leniência, dispôs sobre a participação do Ministério Público na celebração dos ajustes e previu a comunicação imediata ao MPRS quando da instauração, por parte da autoridade administrativa, do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR).

A iniciativa contemplou a aplicação de *checklists* sobre a atuação das controladorias internas dos Municípios, realizada com o apoio do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), bem como a produção e a disponibilização de modelos de peças de atuação ministerial, de modo a fomentar a regulamentação da Lei Anticorrupção em todo o estado.

No final de 2020, o MPRS promoveu curso instrucional gratuito, com a participação do TCE/RS e de outros órgãos integrantes da Rede de Controle da Gestão Pública. Voltado aos controladores municipais, o curso dedicou-se às questões controvertidas na condução do PAR.

Ademais, no Rio Grande do Sul, os documentos produzidos pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), no curso das iniciativas voltadas à temática do controle interno, quais sejam, Ação nº 3/2016 e Ação nº 2/2017, foram compartilhados, por meio do Centro de Apoio Operacional do Patrimônio Público (CAOPP), com todas as Promotorias de Justiça.

Ainda no que diz respeito ao fortalecimento das controladorias municipais, o MPRS promove o MP Está de Olho, no qual temas de relevo ensejam levantamentos estaduais de dados, capitaneados pelos(as) Membros(as) de modo a fomentar, em cada cidade, a adoção de medidas preventivas de cunho estruturante. Não raro, a iniciativa, que já abordou assuntos relevantes à governança municipal, a exemplo dos contratos de terceirização e de coleta de resíduos sólidos, envolve os controladores municipais no debate prévio acerca de como prevenir a ocorrência de ilícitos.



21 O projeto hoje é conduzido pela Promotora de Justiça Flávia Raphael Mallmann.

O MPRS também reflete sobre a construção de programa de integridade institucional, pautado pela identificação e prevenção de riscos e pela disseminação da cultura da integridade. Em diversos aspectos, as ações e programas de tal natureza são legatários de preocupações originais referentes às instâncias e procedimentos de controle interno, aperfeiçoados e ampliados para abarcar, também, as matrizes de prevenção de riscos.

Fiscalização do Cumprimento da Lei de Acesso à Informação

A promoção da transparência também é um dos objetivos do MPRS. A partir dos trabalhos de grupo especial instituído no âmbito da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado no ano de 2015, foi possível coordenar as ações do *Parquet* com as atividades de outras instâncias de controle.

Em 2018, por exemplo, a Rede de Controle, em nome de todos os órgãos integrantes, emitiu nota técnica relativa aos portais da transparência. Estabeleceu-se, assim, fluxograma comum, pelo qual o Tribunal de Contas da União (TCU) acompanha, em tempo real, os portais municipais e estaduais e indica, periodicamente, ao MPRS e ao Ministério Público Federal (MPF) os entes cujas páginas estejam desatualizadas ou contenham informações insuficientes.²²

O trabalho em rede dos órgãos de controle unificou, assim, as estratégias de atuação, construiu indicadores comuns para avaliação dos portais e evitou os riscos de ineficiência e retrabalho.

A experiência adquirida nas ações de promoção à transparência permite que o MPRS avalie a ampliação das ações nesse segmento de modo a envolver, por exemplo, a exigência de publicidade e transparência nos benefícios fiscais concedidos por Municípios e pelo Estado.



Figura 24: Reunião com a Rede de Controle da Gestão Pública do Rio Grande do Sul.

²² O projeto hoje é conduzido pela Promotora de Justiça Flávia Raphael Mallmann.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Programa Transparência e Cidadania



Criado em 2013 e conduzido pelo Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa do Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC), o Programa Transparência e Cidadania²³ promoveu a avaliação dos portais dos entes públicos catarinenses.

Foram aplicadas, para essa finalidade, listas de verificação diferentes para cidades acima e abaixo de 10 mil habitantes. Os dados obtidos a partir do levantamento foram encaminhados aos(as) Promotores(as) de Justiça, acompanhados de modelos de peças de atuação, especialmente minutas de termos de compromisso de ajustamento de conduta.

De forma paralela, representantes do Centro de Apoio e os(as) próprios(as) Membros(as) incentivavam a adoção de medidas administrativas de adequação dos portais municipais à Lei de Acesso à Informação, mediante participação em eventos e interlocução com outros órgãos de controle, com ênfase às soluções consensuais, na intenção de evitar possível judicialização.

O programa, inicialmente, desdobrou-se em três fases, definidas pelos órgãos avaliados: i. Prefeituras e Câmaras de Vereadores, com a avaliação de todos os portais dos 295 Municípios e Câmaras de Vereadores do Estado; ii. Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas e o próprio Ministério Público; iii. Associações de Municípios.

Em um indicativo claro do caráter dialógico do programa, ainda na primeira fase da iniciativa, o modelo original de termo de ajustamento de conduta (TAC) foi alterado, sem comprometer a consistência e a qualidade das propostas, tendo em vistas ponderações formuladas por associações regionais de Municípios.

Em 2016, com a consolidação das bandeiras do projeto, as avaliações dos Portais deixaram de ser feitas pelo Centro de Apoio, passando para os órgãos de execução.

Entrementes, o programa produziu Manual de Avaliação dos Portais, disponibilizado não apenas às Promotorias de Justiça e a suas equipes, mas também a todos os Prefeitos



²³ Lara Peplau, Promotora de Justiça e Coordenadora do Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, coordena a iniciativa

Municipais, que passaram a conhecer, além dos resultados, a forma de fiscalização executada pelo *Parquet*.

No ano de 2017, com o início do mandato dos novos Prefeitos, o Ministério Público agiu de forma contundente, no âmbito do programa, com vistas a impedir que a finalização dos contratos mantidos por alguns Municípios com as empresas provedoras que organizavam os portais implicasse a retirada dos sítios eletrônicos do ar e a perda de informações de interesse público.

O MPSC possui outras iniciativas decorrentes da experiência original de promoção da transparência, dentre as quais se destacam ações voltadas à divulgação de gastos com publicidade institucional e à regulamentação da Lei do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014), a lançar luzes e demandar transparência nas transferências financeiras realizadas pelo Poder Público em favor das entidades da sociedade civil.

Nesse contexto, em 2019, a Instituição lançou o programa Transparência Legal, destinado a construir, em parceria com outros órgãos públicos, amplo portal de pesquisa de legislação municipal e estadual.

No ano de 2020, novas ações foram promovidas no âmbito do Programa Transparência e Cidadania.

A primeira delas disse respeito a levantamento, restrito aos Municípios com mais de 50 mil habitantes, destinado a aferir as informações disponíveis sobre os contratos de gestão celebrados com Organizações Sociais na área da saúde, tendo por base a Lei de Acesso à Informação. O Centro de Apoio realizou o levantamento nos sítios eletrônicos dos Municípios contratantes e das Organizações Sociais (OS) e disponibilizou aos(as) Membros(as) minutas de recomendação e de termos de ajustamento de conduta (TAC), a conter duas versões para cada documento – uma dirigida ao Município e outra à OS.

A segunda ação referiu-se ao diagnóstico dos Portais da Transparência das Prefeituras Municipais para a identificação das despesas e compras decorrentes da pandemia da Covid-19, conforme exigência da Lei nº 13.979/2020.

Programa Unindo Forças



Lançado em 2015, com o apoio da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado de Santa Catarina, o Programa Unindo Forças²⁴ aborda o fortalecimento funcional e estrutural das controladorias internas dos órgãos públicos catarinenses.

²⁴ Lara Peplau, Promotora de Justiça e Coordenadora do Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, coordena a iniciativa

O primeiro diagnóstico realizado sobre os Municípios, inspirado em trabalho prévio desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU), revelou sérias deficiências das instâncias de controle, assim sintetizadas em tópicos: i. vínculos funcionais e grau hierárquico dos agentes de controle; ii. estrutura e quadro de pessoal; iii. funções desempenhadas; iv. relações com os órgãos de controle externo.

Em acabado exemplo do problema a enfrentar, mais de 70% das controladorias catarinenses possuíam apenas um servidor, enquanto 93% das unidades jamais haviam enviado sequer uma comunicação ao Ministério Público.

O diagnóstico pontual de cada Município foi remetido aos(as) Membros(as) das respectivas Comarcas, com modelos de peças para deflagração de ações estruturantes, como portarias de instauração de inquérito criminal, recomendações e TACs; estes últimos, uma vez que eram negociados com os Municípios, passavam pela análise derradeira do Centro de Apoio da Moralidade Administrativa, o qual, com a evolução do programa, passou a dispor de modelos adequados a cidades de diferentes portes.

Entre 2016 e 2017, em parceria com a Federação Catarinense de Municípios (FECAM) e suas associações filiadas, o Unindo Forças promoveu 22 seminários regionais, os quais levaram a mensagem de conjugação de esforços para prevenção da corrupção a todo o Estado. Em formato inovador, após a apresentação das linhas gerais do programa por representantes do Centro de Apoio, do Tribunal de Contas, da Controladoria-Geral da União e da FECAM, organizava-se painel de exposições com a participação de um Prefeito, um Controlador e um(a) Membro(a) atuante na região. Todos os agentes eram instados a refletir de forma cooperativa sobre os problemas comuns e convidados a conceber estratégias conjuntas de atuação.

O MPSC criou, assim, o Banco de Boas Práticas de Controle Interno, segmento do sítio eletrônico institucional por meio do qual eram reunidas, avaliadas e disponibilizadas ao público as peças, as normas e os modelos produzidos pelas Controladorias Municipais, atinentes a áreas de relevo da Administração Pública, a exemplo de controle de diárias, ponto, obras e fiscalização de contratos. A ação foi noticiada às associações de Municípios do país inteiro.²⁵

Com o objetivo de consolidar rotinas de comunicação entre as Promotorias de Justiça e as unidades de controle interno, o programa produziu modelos de comunicação, por meio dos quais o(a) Membro(a) reportaria àquelas unidades os fatos levados ao conhecimento do MPSC, mas que poderiam ser enfrentados e resolvidos de forma mais célere pela instância administrativa. Cumpria-se, assim, um dos desideratos do Unindo Forças: a racionalização dos serviços das Promotorias de Justiça, mediante redução da carga de trabalho em razão do acionamento da instância administrativa interessada.

Os dados coligidos pela iniciativa ensejaram a expedição de recomendação ao Governo do Estado no sentido da criação de unidade de controle autônoma, já que, em Santa Catarina, o órgão de controle interno era vinculado à Secretaria de Estado da Fazenda. A sugestão foi acatada no início de 2019, com a criação da Controladoria-Geral do Estado, com *status* de Secretaria.

Igualmente em 2019, foi finalizado um segundo diagnóstico, contendo mais de 140 questões e que passou a reunir dados sobre: a interação entre o controle interno e

²⁵ Os dados estão disponíveis em: <<https://www.mpsc.mp.br/unindo-forcas/banco-de-boas-praticas-de-controle-interno>>.

as instâncias de controle social; as funções típicas de ouvidoria; e o acompanhamento das diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal pelas unidades de controle. No mesmo ano, quando da elaboração do Plano Geral de Atuação, o Unindo Forças foi eleito em votação direta pelos(as) Membros(as) como o programa institucional prioritário na área da defesa do patrimônio público.

Outro produto dessa ação, além do avanço estrutural das controladorias, é a consolidação de protocolos de atuação conjunta entre unidades de controle e Promotorias de Justiça, com fixação de prazos e procedimentos comuns, fenômeno já verificado em algumas Comarcas.

O MPSC também deflagrou, por meio do Centro de Apoio, iniciativas paralelas cujas origens estão nas propostas do Unindo Forças, como as sugestões de atuação, acompanhadas de modelos de peças, para impulsionar a fiscalização dos contratos administrativos e a regulamentação da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013).

O fortalecimento das unidades de controle interno, com ênfase na autonomia e na importância dessas estruturas nos Municípios, tem enorme impacto em algo extremamente relevante: a prevenção do ilícito. Objetiva-se, assim, que a própria administração atue, com celeridade e eficiência, na presciência das irregularidades e ilicitudes, evitando-se o erro, a fraude e o desperdício.



Figura 25: Seminário regional. Curitibaanos.



Figura 26: Seminário regional. Rio do Sul.



BANCO DE BOAS PRÁTICAS DE CONTROLE INTERNO

Uma série de documentos reunidos a partir de contribuições dos Municípios e órgãos parceiros do programa Unindo Forças.

LEGISLAÇÃO

ADMISSÃO DE PESSOAL

ASSISTÊNCIA SOCIAL

AUDITORIA E TOMADA DE CONTAS

BENS MÓVEIS E IMÓVEIS

COMUNICAÇÕES DO CONTROLE INTERNO

CONSULTORIA E ASSESSORIA

CONTABILIDADE

CONTROLE DE FREQUÊNCIA

CONSELHOS MUNICIPAIS

CONTROLE DE GASTOS

CORREGEDORIA E PROCESSOS DISCIPLINARES

DIÁRIAS E ADIANTAMENTOS

DOCUMENTOS

EDUCAÇÃO E TRANSPORTE ESCOLAR

ELABORAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS

EVENTOS E LANCHES

FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS







FROTA E MAQUINÁRIO

HORAS EXTRAS

LEI 13019/2014 - REGULAMENTAÇÃO

LICITAÇÕES E COMPRAS	▼
LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTOS	▼
MANUAIS DA ATUAÇÃO	▼
NEPOTISMO	▼
OBRAS PÚBLICAS	▼
OUVIDORIA	▼
PRECATÓRIOS	▼
PRESTAÇÕES DE CONTAS	▼
RECEBIMENTO DE MATERIAIS E ESTOQUE	▼
SAÚDE	▼
SUBVENÇÕES SOCIAIS E CONVÊNIOS	▼
TELEFONIA FIXA E MÓVEL	▼
TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO	▼
TRIBUTAÇÃO E ARRECADAÇÃO	▼
VIGILÂNCIA SANITÁRIA	▼

<p>O Ministério Público</p> <p>O MPSC Por que o corte do duodécimo ameaça os serviços para o cidadão? Entenda o Ministério Público Procuradoria-Geral de Justiça Colégio de Procuradores de Justiça Corregedoria-Geral do Ministério Público Conselho Superior do Ministério Público Coordenadoria de Recursos Procuradorias de Justiça Promotorias de Justiça Membros do MPSC Ouvidoria Secretaria-Geral do Ministério Público Centros de Apoio Operacional Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Planejamento Estratégico Plano Geral de Atuação Relatório de Gestão Institucional Organograma Áreas Administrativas Fundos do Ministério Público Memorial do Ministério Público Programas Campanhas Eventos</p>	<p>Áreas de Atuação</p> <p>Direitos Humanos e Cidadania Constitucionalidade Consumidor Criminal Eleitoral Falência Família Terceiro Setor Idoso Infância e Juventude Meio Ambiente Moralidade Administrativa Pessoas com Deficiência Ordem Tributária Patrimônio Histórico Saúde Registros Públicos</p>	<p>Comunicação</p> <p>Notícias COVID-19 Eleições 2020 Radio MPSC Sala de Imprensa Redes Sociais Coordenadoria de Comunicação Social Receber notícias Manual para Imprensa e Sociedade Manual de Identidade Visual Política de Comunicação do MPSC Política de Uso de Redes Sociais</p>	<p>Acesso à Informação</p> <p>Portal da Transparência Licitações Setor de Atendimento ao Cidadão Atividades das Promotorias Relatórios</p> <p>Atendimento</p> <p>Encontre uma Promotoria de Justiça Setor de Atendimento ao Cidadão Visita Institucional Serviços Contatos do MPSC Perguntas Frequentes Glossário Ouvidoria Representação (denúncia)</p>	<p>Serviços</p> <p>Consultar Processos do MP Consulta processual - Judiciário Autenticidade de Documentos Licitações Atendimento ao Cidadão Encontre uma Promotoria de Justiça Atividades das Promotorias Calculadora de Antecipação de Prestações Cadastro de Peritos Biblioteca Gerar boleto para o fundo FRBL Internação Psiquiátrica Involuntária - CIPI</p> <p>Faça parte do MPSC</p> <p>Portal dos Estágios Concurso Promotor de Justiça Concurso Servidor Serviço Voluntário</p> <p>Atos e Normas</p> <p>Diário Oficial Privacidade e Ressalvas Contato</p>
---	--	---	--	---

<p>Acesso Rápido</p> <p>Mapa do Site Intranet Webmail Sala dos Aposentados</p>	<p>Redes Sociais</p> <p>     </p>
---	---

CONCLUSÃO

O desfecho desta publicação demanda resposta à indagação fundamental: a jornada percorrida por programas e ações ministeriais exitosas permite extrair uma tipologia básica, a indicar as características básicas e os requisitos de sucesso de programas estruturantes e com caráter preventivo, na área do patrimônio público?

A resposta é afirmativa. As práticas ora retratadas, instituídas e lançadas pelo Ministério Público em regiões e períodos distintos, embora apresentem pontos peculiares, aproximam-se de forma muito significativa no tocante aos objetivos e ao método de atuação.

No que diz respeito aos objetivos, reforça-se que a promoção da transparência, o fortalecimento das unidades de controle interno e o aprimoramento da governança, no âmbito dos Municípios, ao tempo que *previnem a ocorrência de ilícitos*, incentivam o *exercício da cidadania* e, igualmente, *reduzem o número de demandas* apresentadas ao Ministério Público, pois permitem a resolução interna, pelas administrações municipais, de pequenas irregularidades, não permitindo que se tornem ilícitos mais graves.

No que se refere ao método de trabalho – e, neste aspecto, a conformação dos projetos em curso pode render relevantes lições para novas iniciativas do Ministério Público em todo o Brasil –, os programas apresentados possuem, como regra, os seguintes atributos:

i. Multi-institucionalidade

Considerável número dos projetos selecionados foi instituído no âmbito das chamadas Redes de Controle da Gestão Pública, nos Estados ou, ao menos, contou com o respaldo técnico de órgãos como a Controladoria-Geral da União (CGU) e os Tribunais de Contas dos Estados quando de sua formulação conceitual, execução e avaliação de resultados.

Reforça-se, assim, a mensagem da prevenção pela atuação coordenada de órgãos de controle autônomos, evitando-se iniciativas díspares e demandas conflitantes; ademais, cada Instituição apresenta sua *expertise*, ampliando o embasamento conceitual e teórico das ações.

ii. Centralização Estratégica/Descentralização Executiva

Como regra, os projetos em tela foram concebidos e são acompanhados por estruturas temáticas especializadas, os Centros de Apoio Operacional. A participação dessas unidades garante a uniformidade dos materiais produzidos e o acompanhamento e a totalização dos resultados, além de facilitar a relação com os órgãos externos, parceiros imediatos da iniciativa.

A abrangência das tarefas, por sua vez, exige a descentralização na execução, a qual é geralmente realizada mediante envolvimento de todos os órgãos de execução da

unidade ministerial. É condição de sucesso dos programas estruturantes que o órgão temático central atraia para a execução da iniciativa os(as) Membros(as) das respectivas Comarcas, e as diversas experiências revelam que isso deve ocorrer pela sensibilização acerca das bandeiras dos programas (relevância para a atuação finalística; impacto sobre o trabalho da Promotoria de Justiça) e pelo fomento material à atuação (a partir da disponibilização de modelos de peças).

É importante indicar que tais medidas se relacionam intrinsecamente e são, portanto, complementares. O conhecimento adquirido e/ou acumulado pelos(as) Membros(as) auxiliam na revisão estratégica dos programas, assim como as relações externas desenvolvidas pelos Centros de Apoio contribuem para a resolução de questões concretas.

iii. Inserção no Planejamento Institucional

Forte indicativo da ampliação das ações de planejamento necessárias à correta atuação do Ministério Público, a grande maioria dos projetos selecionados foi inserida nos planos internos de atuação de suas respectivas unidades.

Tal característica tem consequências operacionais e simbólicas: garante a continuidade do programa e, de igual modo, fixa indicadores precisos para a efetiva aferição dos resultados; denota, além disso, o respaldo da Administração Superior à iniciativa e legitima o projeto, interna e externamente.

iv. Ênfase Extrajudicial

Tópico comum entre as práticas de sucesso catalogadas é a ênfase central a medidas de caráter extrajudicial como forma de mecanismo para a promoção do controle interno e da transparência. Além das ações relacionadas ao convencimento dos gestores, as medidas formais a cargo do Ministério Público são, primordialmente, os termos de compromisso de ajustamento de conduta e as recomendações e, apenas de forma secundária (ainda que não dispensável), as ações judiciais.

Nos chamados processos estruturantes, é preciso tornar concreta a regra de que a consecução de objetivos coletivos que dependam da formulação de políticas públicas e/ou da adoção de medidas administrativas será obtida, de modo mais eficaz, mediante instrumentos consensuais que garantam que os agentes públicos incumbidos da execução da política ou do serviço tenham internalizado e estejam imbuídos de propósitos reais para seu cumprimento.

Merece destaque, por isso, a realização de seminários e oficinas de capacitação, o que é outro ponto convergente dos programas aqui reunidos. Destinados não apenas a Membros(as) do Ministério Público, mas igualmente a gestores e controladores, tais eventos expressam a busca do Ministério Público por soluções conjuntas, propagam o conhecimento dos órgãos especializados e trazem visibilidade à correspondente iniciativa.

v. Adesão Social

Torna-se fundamental ao êxito dos programas relacionados à transparência a adesão de associações, entidades da sociedade civil, organizações voltadas à defesa do patrimônio público e do próprio cidadão (individualmente considerado), visto que são, ao final, os principais destinatários dos portais, daí que sua participação vigilante permite o acompanhamento e a fiscalização da adequação dos *sites* públicos.

Da mesma forma, no que se refere às unidades de controle interno que envolvam as funções de ouvidoria, o apoio social mostra-se indispensável às ideias lançadas pelo *Parquet*. Nas duas situações, a experiência das práticas de sucesso indica que o envolvimento prévio de associações de Municípios e Câmaras de Vereadores reduz a natural resistência dos gestores públicos e auxilia na rápida disseminação das ideias veiculadas nas ações.

Como regra, ainda, a adesão de novo Município ao programa deve, preferencialmente, ocorrer em ato público, divulgado à imprensa e com a participação de todos os envolvidos.

vi. Publicidade Positiva

Compreende-se como publicidade ou *marketing* positivo os traços presentes nas iniciativas que, por trazerem destaque aos portais/controladorias funcionalmente adequados, terminam por estimular o aperfeiçoamento de sítios eletrônicos e órgãos de controle de outros Municípios que, porventura, não estejam no mesmo nível de avanço institucional.

Exemplos da metodologia são: *rankings* de portais e controladorias, organizados pelo Ministério Público e instituições parceiras; criação de bancos de boas práticas; disseminação da informação positiva; e a divulgação interna dos resultados obtidos pelas Promotorias de Justiça, sobretudo quando os programas estão inseridos no planejamento institucional.

Espera-se que o lançamento desta obra inspire outras iniciativas e desencadeie novas formas virtuosas de atuação do *Parquet*, em todo o Brasil. Parabéns aos Ministérios Públicos que se debruçam sobre a temática, tornando-a relevante e imprescindível à exata compreensão dos mecanismos de transparência e do sentido de *accountability*.



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO