

TERMO DE ABERTURA DE PROGRAMA

GEPROJ-2015-001/CMA

Nome do programa

Unindo Forças – Programa de Fortalecimento dos Controles Internos Municipais

Objetivos

Fortalecer as Unidades de Controle Interno dos Municípios catarinenses (UCI's), de modo a impulsionar a atuação da instância administrativa na prevenção e repressão ao ilícito, garantindo, deste modo, a efetividade da Constituição Federal (arts. 31, 70 e 74), que disciplina as atribuições destes relevantes órgãos de fiscalização.

Aprimorar a atuação do Ministério Público no combate à corrupção e à improbidade administrativa, a partir da consolidação de fluxos de informação entre as Unidades de Controle Interno e as Promotorias de Justiça e da racionalização dos trabalhos do *Parquet*, viabilizada pela atuação mais eficiente dos controles internos.

Justificativa

Considerando o modelo orgânico-constitucional brasileiro destinado à prevenção e repressão de atos de corrupção e improbidade administrativa, os sistemas de controle interno dos entes políticos, em especial, na esfera municipal, tem apresentado desempenho insuficiente, aquém da relevante missão que lhes foi confiada pela Carta Política.

Em Santa Catarina, as deficiências das UCI's podem ser demonstradas objetivamente. No 2º semestre de 2014, a Rede de Controle da Gestão Pública do Estado, através da Controladoria-Geral da União, realizou diagnóstico preliminar das atividades das UCI's, tendo detectado atuação extremamente fraca ou inexistente dos Controladores Municipais, além da falta de estrutura e execução de atividades incompatíveis com a natureza do órgão.

Embora 93% das UCI's estejam regulamentadas por atos normativos municipais, o que é positivo, 81% das Prefeituras Catarinenses possui apenas 1 pessoa em sua Controladoria, número pífio, se cotejado com o desafios enfrentados pela unidade. O diagnóstico mostrou ainda que:

- Mais de 20% das UCIs municipais não têm autonomia de trabalho, estando vinculadas a outras áreas ou secretarias, ou seja, não possuem *status* de Secretaria e não se reportam diretamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal;
- 35% dos Municípios têm um Controlador que não é servidor efetivo da Prefeitura, inviabilizando a autonomia e a segurança da atuação da UCI como órgão “de Estado” e não “de Governo”.
- 54% das UCIs atuam durante mais de 50% da sua capacidade de trabalho apenas realizando atividades de rotina, de apoio a outros Órgãos de Controle (TCE, MP/SC etc.) – competência que é a última dentre as relacionadas pela Constituição Federal (art. 74);

- Cerca de 40% das UCI's não realizaram auditorias no período 2013-2014; de 28% (2013) a 38% (2014) realizaram somente de 1 a 3 ações de auditoria;
- 95% dos Municípios tiveram, entre 2013-2014, apenas de 0 a 5 denúncias apuradas, e 98% dos municípios tiveram entre 0 e 5 Tomadas de Contas Especiais apuradas; porém, enquanto **195 municípios informaram não ter apurado qualquer denúncia** e somente de 11 a 14 prefeituras apuraram mais de 5 denúncias, dados internos do MP/SC indicam a realização de **2.862 procedimentos investigativos** em 230 municípios no mesmo período, sendo que somente em relação a 65 Municípios não houve qualquer tipo de representação ou comunicação às Promotorias de Justiça, na área da moralidade administrativa.
- 77% das Prefeituras Catarinenses não possuem área de Corregedoria, e 73% não possuem Ouvidoria, o que impacta diretamente na incoerência dos indicadores acima, ou seja na relação entre as comunicações efetuadas ao Ministério Público e às Prefeituras, visto que, em razão da tibieza dos controles internos do Município, pequenas irregularidades administrativas e faltas disciplinares dos servidores passam a ser comunicadas diretamente à Promotoria de Justiça.
- Pelo menos 33% dos Controladores Municipais realizam atividades em desvio de função e sem segregação de funções, uma vez que atuam como gestores daquilo que, supostamente, deveriam controlar, em prejuízo a ambas as atividades. Podem ser apontados os seguintes exemplos:

- 23% atuam na FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS
- 23% atuam na REVISÃO CONTÁBIL DIÁRIA (100%)
- 11% atuam na ASSESSORIA JURÍDICA
- 3% atuam na RECEBIMENTO DE COMPRAS
- 33% atuam em OUTRAS TAREFAS, como:
 - o Gestor municipal de convênios
 - o Execução de pagamentos/tesouraria
 - o Setor contábil/de empenhos
 - o Setor de recursos humanos
 - o Controle de patrimônio e frota
 - o Junta do serviço militar

A correção de rumos das controladorias internas municipais, além de propiciar a implementação de mecanismos de fiscalização e prevenção de irregularidades na própria entidade administrativa, na qual a resposta ao ilícito será sempre mais célere do que a repressão judicial, proverá o Ministério Público de um importante aliado no combate à corrupção, à medida que as sindicâncias e auditorias instauradas pelo Controle Interno, caso efetivamente colham indícios de crimes ou atos de improbidade administrativa, terão como destinatário precípua o Promotor de Justiça local.

Alinhamento Estratégico

O programa proposto está diretamente alinhado ao Objetivo Estratégicos nº 07, estabelecidos no Planejamento do MPSC: *“combater a corrupção e defender com eficiência o patrimônio público e a moralidade administrativa”*.

Premissas

1. As unidades de controle interno municipais em Santa Catarina, dotadas de relevante missão constitucional segundo a qual, em tese, seriam capazes de agregar e executar as funções de auditoria, ouvidoria, corregedoria e apoio ao controle externo, carecem, em sua maioria, de estrutura, autonomia e capacitação, fatores que prejudicam o desempenho de suas tarefas. A intervenção ministerial pode auxiliar no processo de fortalecimento destes órgãos, refinando a prevenção e o combate à corrupção e à improbidade administrativa, em benefício dos Municípios e de toda coletividade

Restrições

1. Falta de adesão dos Municípios ao programa, evidenciada, por exemplo, na recusa ao fornecimento das informações solicitadas ou, em um segundo momento, no não acatamento das sugestões eventualmente formuladas pelo Ministério Público e demais órgãos de controle externo para fortalecimento das unidades de controle interno.
2. Falta de adesão das autoridades municipais aos objetivos do programa materializados em um segundo momento, qual seja, após a realização do diagnóstico, quando à autoridade administrativa cumpriria a adoção de providências pontuais para reforçar a unidade interna de controle.

Principais produtos e serviços

1. Diagnóstico geral da estrutura e principais atividades efetivamente desempenhadas pelas unidades de controle interno municipais em Santa Catarina.
2. Oferecimento, aos Municípios, de sugestões concretas quanto a reorganização de suas unidades de controle interno, no intuito de maximizar a eficiência do órgão.
3. Estabelecimento de iniciativas conjuntas, de cunho repressivo porém especialmente preventivo, entre as unidades de controle interno e as Promotorias de Justiça, alicerçadas no intercâmbio permanente de informações.

Estimativas

Custo: O custo principal do programa será a mão-de-obra dos servidores e membros do Ministério Público envolvidos, a princípio, os servidores e coordenadores do Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa e, na sequência, os colegas Promotores e servidores lotados em todas as Comarcas do Estado. O custo relativo à expedição de ofícios e outros documentos será minimizado face a intenção dos gerentes do Projeto quanto a utilização dos formulários eletrônicos, desenvolvidos pela Gerência de Desenvolvimento da COTEC/MPSC e preenchidos pelo solicitado através da rede mundial de computadores.

Tempo de realização: Prazo Indeterminado.

Considerações: O programa poderá ser mantido por vários anos, de forma a induzir a tendência de aperfeiçoamento das UCI's.

Gerentes de programa

Nome: Samuel Dal-Farra Napolini

Cargo: Coordenador do Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa

Local de trabalho: CMA/MPSC

E-mail: cma@mp.sc.gov.br

Nome: Andreza Borinelli (Co-Gerente)

Cargo: Coordenadora Adjunta do Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa

Local de trabalho: CMA/MPSC

E-mail: cma@mp.sc.gov.br

Responsabilidades dos gerentes do programa:

- realizar o planejamento do programa;
- entregar e validar os produtos junto ao patrocinador;
- monitorar e controlar o trabalho do programa;
- realizar o controle integrado de mudanças;
- emitir relatórios de desempenho do programa às partes interessadas;
- liderar a equipe de gerenciamento do programa;
- indicar pessoas para compor a equipe de gerenciamento do programa;
- indicar pessoas para compor a equipe de trabalho;
- mobilizar a equipe de trabalho;
- realizar as reuniões de andamento e fechamento de cada entrega do programa.

Principais envolvidos

Patrocinador:

- Dr. Sandro José Neis, Procurador-Geral de Justiça;

Clientes do programa:

- Municípios do Estado de Santa Catarina

Equipe do Gerenciamento do Programa:

- Coordenação do CMA

Dr. Samuel Dal-Farra Napolini - Coordenador

Dra. Andreza Borinelli - Coordenadora Adjunta

Equipe do Programa:

- Assessoria Técnico-Jurídica do CMA

Eduardo Viecegli - assessor coord.

Diego Matte - analista do MP

Issacar Leal Jr. - assessor jurídico

Fernando Tomazine - analista em auditoria

Interessados:

- Rede de Controle da Gestão Pública de Santa Catarina

Principais riscos

1. Resistência dos clientes do projeto em prover informações a respeito de suas unidades de controle interno e, na sequência, eventual resistência, também dos entes políticos, à adoção de medidas de adequação dos órgãos aos ditames constitucionais.
2. Persistência por parte dos Municípios, mesmo após a adequação das unidades de controle interno, de equívocos de atuação verificados na fase de diagnóstico, como, por exemplo, o desvio de função dos controladores internos e a existência meramente formal das unidades de controle.

Florianópolis, 19 de agosto de 2015.

SANDRO JOSÉ NEIS
Procurador-Geral de Justiça
Patrocinador do Programa

SAMUEL DAL-FARRA NASPOLINI
Coordenador do CMA
Gerente do Programa

ANDREZA BORINELLI
Coordenadora Adjunta do CMA
Co-Gerente do Programa