

Modelo organizacional do controle interno do Poder Executivo Federal: uma breve análise das propostas de emenda à Constituição em trâmite no Congresso Nacional*

Organizational model of the internal control of the Federal Executive Power: a brief review of proposed amendment to the Constitution pending in the National Congress

Djalma Peçanha Gomes**
Elcio Gustavo Benini***

Resumo

O presente artigo teve por objetivo realizar, sob o prisma jurídico-institucional, a análise das Propostas de Emenda à Constituição (PEC) em trâmite no Congresso Nacional referentes à mudança de estrutura (*status*) do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), com a intenção de verificar qual dos modelos organizacionais previstos nos normativos em epígrafe possibilita ao órgão de controle interno do Poder Executivo Federal a autonomia e a independência institucionais necessárias para o desempenho de suas funções típicas de órgão de Estado. Para o alcance desse intento, foi realizado um estudo comparado entre os modelos organizacionais previstos na PEC n. 45/2009 (a qual preconiza uma mudança de ordem macro nas atividades do sistema de controle interno da Administração Pública, atingindo, de maneira reflexa, o MTFC no tocante à sua estrutura organizacional) e na PEC n. 144/2015 (que visa à reformulação do próprio MTFC, prescrevendo, entre outras coisas, a alteração de sua cadeia de comando e de seu *locus* governamental), com remissões ao modelo ora presente no MTFC, apontando suas características, seus pontos de convergência e suas zonas de discrepância. A metodologia adotada foi pesquisa bibliográfica e análise da legislação, utilizando-se o método indutivo. Como resultado, verificou-se que o modelo preconizado pela PEC n. 144/2015 é o que mais aproxima a unidade de controle interno do Poder Executivo Federal de um arquétipo característico de órgão de Estado, em que pesem os inegáveis avanços institucionais propostos pela PEC n. 45/2009.

Palavras-chaves: Estrutura organizacional. Controle Interno. Emenda à Constituição. Autonomia institucional.

Abstract

This article aimed to perform under the legal-institutional perspective, the analysis of the Proposals for Amendment to the Constitution (PEC) pending in Congress related to the change in structure (status) of the Ministry

of Transparency, Supervision and Control (MTFC) with the intention of checking which of the organizational models provided for in the regulations referred to above allows for the internal control organ of the federal executive branch, autonomy and institutional independence necessary to perform its typical functions of state body. To achieve this purpose, we performed a comparative study between the organizational models provided for in PEC n. 45/2009 (which advocates a change in macro order in the activities of the internal control system of public administration, reaching reflexively way, the MTFC regarding its organizational structure) and PEC n. 144/2015 (which aims to recast the MTFC own, prescribing, among other things, the change of its chain of command and its government locus), with references to now this model in MTFC, pointing their characteristics, their points of convergence and their gap zones. The methodology adopted was bibliographic research and analysis of the legislation, using the inductive method. As a result, it was found that the model recommended by the PEC n. 144/2015 is what most approximates the Internal Control Unit of the Federal Executive Power of a typical archetype of state body, in spite of the undeniable institutional advances brought by PEC n. 45/2009.

Keywords: Organizational structure. Internal control. Amendment to the Constitution . Institutional autonomy.

* *Artigo enviado em 26/02/2016 e aceito em 07/06/2016.*

** Bacharel em Ciências Militares, pela Academia Militar das Agulhas Negras – AMAN (Turma Gen. Fernando Valente Pamplona – 1995). Pós-Graduando em Direito Administrativo pela Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais (FEAD/MG). Mestrando em Administração Pública pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS). Auditor Federal de Finanças e Controle do MTFC.

*** Bacharel em Administração pelo Centro de Ensino Superior de Maringá (CESUMAR). Especialista em Planejamento e Tutoria em Educação à Distância pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS). Mestre em Agronegócios e Doutor em Educação, ambos pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS). Professor Adjunto da FUFMS.

I. Introdução

A conjuntura nacional brasileira foi marcada por diversas atribuições de ordem econômica, política e institucional no ano de 2015.

No campo econômico, por exemplo, tivemos a nomeação de uma nova equipe financeira, que teve, entre outras missões, a incumbência de acalmar o mercado, com a imposição de medidas de ajuste fiscal que buscaram reverter os efeitos econômicos advindos de política heterodoxa¹, anticíclica² e intervencionista³ adotada em mandato anterior para o combate dos efeitos da crise econômica internacional (Matias, 2015).

No campo político, podemos citar o embate ocorrido entre os mandatários do Poder Executivo Federal e da Câmara de Deputados, que culminou, entre outras coisas, com o processo de *impeachment* presidencial e com a chamada “judicialização” do Legislativo. O engessamento do Congresso Nacional em seu funcionamento regimental, a “quase paralisação” do processo legislativo (produção de leis e outros normativos) e a ausência de busca, por parte dos congressistas, de soluções para alavancar o crescimento nacional e reverter o quadro de recessão que se abateu sobre o país foram alguns dos “efeitos colaterais” dessa crise entre os poderes.

Já no campo institucional, verificamos ataques aos órgãos de controle da gestão pública – em especial o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), entidades de cunho técnico, que têm, entre outras funções, a realização do controle contábil, orçamentário, financeiro, administrativo e patrimonial da gestão pública federal (Brasil, 1988).

No caso do TCU, reverberou nos jornais a afirmação do relator do Orçamento de 2016, de que seria um “grande favor ao país” a paralisação dos trabalhos daquela corte de contas, advinda do contingenciamento de seu orçamento no montante de R\$ 7 milhões; contingenciamento esse proposto pelo referido parlamentar (Camarotto, 2015). Além disso, cita-se a pressão política sofrida pelos ministros da corte durante o período que precedeu a votação e aprovação do Parecer das Contas de Governo do ano de 2014 (Gaier, 2015).

No tocante à CGU, o órgão foi ameaçado, à época, de perda de *status* de ministério, desmembramento e solução de continuidade como unidade executora das atividades de controladoria, de ouvidoria, de auditoria governamental e de correição, em decorrência da reforma ministerial levada a termo pela Presidência da

1 Política econômica heterodoxa é aquela que preconiza a intervenção do Estado na economia como agente regulador e capaz de promover o crescimento econômico. Julga que o mercado é importante para a economia capitalista, porém insuficiente para engendrar o equilíbrio de pleno emprego de fatores e maximizar o crescimento necessário para ocupar a mão-de-obra e alcançar as taxas desejáveis de desenvolvimento (Mantega, 1997).

2 Política anticíclica é aquela que se dispõe a criar condições para que a economia produza efeitos compensatórios diante de desequilíbrios macroeconômicos (Ming, 2014).

3 Política intervencionista é aquela que, assim como a heterodoxa, preconiza a intervenção do Estado para o alcance do crescimento econômico, privilegiando a utilização da política fiscal como forma de intervenção do Estado, colocando menos ênfase na política monetária (Mantega, 1997).

República em setembro de 2015 (Young, 2015). Foi aventada a possível fragmentação das funções da CGU, dividindo a entidade em três diferentes ministérios⁴, fato esse que, caso fosse implementado, demonstraria um claro retrocesso na trajetória político-institucional do órgão⁵. Apenas o esforço conjunto de seus integrantes na mobilização de diversos atores políticos e organizações governamentais em prol da manutenção de sua integridade e de seu status ministerial foi o que possibilitou a reversão do quadro adverso que se desenhou naquele momento para a organização⁶.

Entretanto, o período de estabilidade da CGU durou pouco mais que oito meses. Em 12 de maio de 2016, como ápice de uma mudança no cenário político brasileiro, Michel Temer, então Vice-Presidente da República, assumiu interinamente a Presidência da República. Como um de seus primeiros atos, o Presidente em exercício editou, no mesmo dia, a Medida Provisória n. 726, normativo que, entre outras mudanças trazidas em seu bojo, extinguiu a Controladoria-Geral da União e criou, em seu lugar, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (Brasil, 2016).

Face ao exposto, um novo movimento ganhou força: a “constitucionalização” das funções inerentes ao controle interno, por meio de sua inclusão no bojo da Carta Magna de 1988. Assim, de um lado, houve o surgimento da campanha sindical de apoio à Proposta de Emenda à Constituição n. 45, de 06 de outubro de 2009, que promove a inserção do inciso XXIII no artigo 37 da Constituição. De outro lado, irrompe a Proposta de Emenda à Constituição n. 144, de 11 de novembro de 2015, que altera a Seção IX, do Capítulo I do Título IV da Constituição Federal, inserindo diversos dispositivos relativos à CGU na Lei Maior (artigo 74-A).

Frente a esse cenário de possível mutação estrutural do órgão responsável pelo controle interno do Poder Executivo Federal, com possíveis reflexos em sua missão institucional⁷, esse trabalho teve como objetivo a análise dos normativos em epígrafe, por meio de um estudo comparado entre o modelo organizacional vigente no Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, legatário das funções e competências da CGU, e o que é proposto pelas PEC's, com vistas à obtenção de respostas ao seguinte questionamento: As mudanças estruturais (organizacionais) ao modelo de controle interno do Poder Executivo Federal trazidas pelas propostas de emenda constitucional em trâmite no Congresso Nacional possibilitam, ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, a estabilidade, a autonomia e a independência institucionais necessárias para o desempenho de suas funções típicas de órgão de Estado?

O presente trabalho se justifica na medida em que é escassa, na literatura nacional, estudo comparado acerca

4 As atividades de controle interno seriam incorporadas pela Casa Civil da Presidência da República, as de Ouvidoria iriam para o novo Ministério da Cidadania e as de Corregedoria, para o Ministério da Justiça. Para maiores detalhes, ver: DECAT, Erich. Governo estuda 'fatiar' a CGU entre outras pastas. O Estado de São Paulo. São Paulo, set. 2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-estuda-fatiar-a-cgu-entre-outras-pastas--imp-,1771556>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

5 Para maiores detalhes acerca da evolução da CGU, ver Loureiro et al (2012).

6 Para maiores detalhes, ver: Reforma Ministerial – Clipping. Disponível em: <<http://www.unacon.org.br/cno-3618/confira-como-a-imprensa-repercutiu-a-possibilidade-de-fatiamento-da-cgu/>>. Acesso: em 27 jan. 2016.

7 Missão da CGU: “Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto” (Brasil, 2015a).

dos modelos organizacionais presentes nas Propostas de Emenda Constitucional n. 45/2009 e n. 144/2015. A ausência do devido distanciamento temporal de alguns dos fatos analisados, haja vista a sua contemporaneidade, configurou-se em limitação para a análise dos dados, no sentido em que não houve o necessário advento de trabalhos doutrinários em torno da matéria. Entretanto, a importância do presente tópico para o Controle Interno – em particular – e para a Administração Pública – em geral – fundamenta uma abordagem científica, ainda que porventura prematura, para o devido tratamento da matéria em questão, possibilitando a geração de subsídios para futuras pesquisas nesse campo do saber acadêmico.

Dessa feita, a corrente empreitada realizou o exame, frente à legislação pátria vigente, dos modelos organizacionais das unidades de controle interno apresentados pela PEC n. 45/2009 e pela PEC n. 144/2015, com remissões ao modelo organizacional vigente no Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, legatário das funções da extinta CGU, conforme previsto na Lei n. 10.683, de 23 de maio de 2003, no Decreto n. 8.109, de 17 de setembro de 2013 e na Medida Provisória n. 726, de 12 de maio de 2016.

Para a consecução de seu intento, o artigo encontra-se dividido em cinco seções: introdução (onde foi realizada uma contextualização histórica acerca dos normativos a serem analisados), procedimentos metodológicos (onde especificou-se o tipo de pesquisa executada e os métodos utilizados para coleta e análise de dados), fundamentação teórica (onde se expôs a base jurídico-administrativa utilizada no diagnóstico da PEC n. 45/2009 e da PEC n. 144/2015), discussão (onde realizou-se a análise dos normativos sob os critérios de estabilidade, autonomia e independência dos órgãos de controle interno) e considerações finais.

2. Procedimentos metodológicos

O presente trabalho traz uma abordagem qualitativa da problemática proposta, compreendendo um “[...] conjunto de diferentes técnicas interpretativas que visam a descrever e a decodificar os componentes de um sistema complexo de significados” (Neves, 1996, p. 1). Nesse sentido, a principal diferença entre uma abordagem qualitativa e quantitativa reside no fato de a abordagem qualitativa não empregar um instrumento estatístico como base do processo de análise do problema. Na abordagem qualitativa, diversamente da abordagem quantitativa, não se pretende numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas.

Quanto à natureza, utilizou-se pesquisa de natureza aplicada, ou seja, uma pesquisa realizada para desenvolver conhecimentos voltados para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos e envolvendo verdades e interesses locais (Gerhardt e Silveira, 2009). Quanto aos objetivos, lançou-se mão de uma pesquisa exploratória, para o levantamento de dados acerca dos objetos de estudo, tornando-os mais explícitos ao pesquisador e possibilitando a construção de hipóteses sobre tais pontos de análise (Gil, 2007 *apud* Gerhardt e Silveira, 2009). Assim, a referida pesquisa, cujo planejamento é bastante flexível, visou o aprimoramento

de ideias ou a descoberta de intuições acerca dos modelos organizacionais objetos de estudo, permitindo inferências sobre a sua adequabilidade ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

Quanto aos procedimentos, a pesquisa pode ser classificada tanto como uma pesquisa bibliográfica quanto como uma pesquisa documental. A primeira lida com dados oriundos de fontes secundárias (monografias, livros, artigos etc.), trabalhando com “[...] referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos” (Fonseca, 2002 *apud* Gerhardt e Silveira, 2009, p. 37). Já a segunda ocupa-se com material oriundo de documentos diversos e esparsos, que não sofreram tratamento analítico, tais como leis, instruções e diretrizes emanadas de órgãos oficiais, artigos de jornais, vídeos, filmes, fotografias e outros documentos similares (Godoy, 1995). No caso em epígrafe, além dos normativos pertinentes ao MTFC (MP n. 726/2016, Lei n. 10.683/2003 e Decreto n. 8.109/2013) e dos Projetos de Emenda à Constituição n. 45/2009 e n. 144/2015, foram levantados dados de artigos, de livros e de *web sites*. Para a pesquisa na rede mundial de computadores, adotou-se a ferramenta *Google Search* em detrimento da ferramenta *Google Trends*⁸, haja vista que os parâmetros de busca⁹ utilizados não geraram volume suficiente de pesquisas para exibição de gráficos estatísticos.

Com a aplicação da presente metodologia, buscou-se realizar, sob o prisma jurídico-institucional, a análise das Propostas de Emenda à Constituição (PEC) em trâmite no Congresso Nacional referentes à mudança de estrutura (*status*) do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC).

3. Fundamentação teórica

3.1 Constituição e mutação constitucional

Constituição, segundo Moraes (2010, p. 6) é

A lei fundamental e suprema de um Estado, que contém normas referentes à estruturação de um Estado, à formação dos poderes públicos, forma de governo e aquisição do poder de governar, distribuição de competências, direitos, garantias e deveres dos cidadãos.

A Constituição é a Lei Maior de um Estado, dela se derivando todas as leis que regulam os direitos e deveres dos cidadãos, as obrigações e os limites do Estado, além da aquisição, do exercício e das regras de alternância do poder.

No chamado Estado Democrático de Direito, todos os atores sociais e políticos estão sujeitos ao desígnio da

8 Aplicativo desenvolvido pela empresa Google que mostra os mais populares termos buscados em um passado recente, agregando os resultados em gráficos estatísticos que apresentam a frequência em que um determinado termo é procurado em determinada região do mundo (Dinis, Costa e Pacheco, 2015).

9 Pesquisa realizada com a utilização dos seguintes parâmetros de busca: “PEC 45/2009” e “PEC 144/2015”.

lei *lato sensu*, a norma reputada em seu caráter geral e amplo (Santos, 2011). Isso quer dizer que as regras emanadas dos órgãos legiferantes devem ser observadas por todos aqueles a quem são dirigidas, independentemente de sua origem, casta, cor, credo, classe social ou situação econômica. A mesma regra é válida para aqueles que elaboram e aplicam as leis.

Entretanto, entende-se que tal Estado deva ter um patamar mínimo de segurança jurídica, o que impossibilitaria mudanças bruscas e repentinas no ordenamento das coisas e evitaria que tal organização se transformasse em uma espécie de “Oceania” – continente fictício do romance “1984”, de George Orwell¹⁰. Tal característica (patamar mínimo de segurança jurídica) está presente na Constituição Federal de 1988, sendo classificada pela doutrina como rigidez constitucional (Moraes, 2010).

A rigidez constitucional pressupõe que a constituição que possua tal característica esteja situada em um degrau superior aos outros normativos do sistema jurídico, pois, se assim não o fosse, qualquer diploma legal cuja essência colidisse com a Carta Política teria o condão de alterá-la. No caso das constituições rígidas, as leis infraconstitucionais é que devem adequar-se aos ditames constitucionais, sob o risco de serem chanceladas como “inconstitucionais” e serem expurgadas do ordenamento forense pátrio.

Por sua vez, as constituições chamadas de flexíveis são aquelas cujo processo de mutação é simples, decorrente de um conflito de conteúdo entre a constituição e outro normativo qualquer do sistema legal, como colocado acima.

A República Federativa do Brasil, como estado democrático de direito, possui uma constituição classificada como rígida, pois seu processo de mutação, mais complexo do que aquele das constituições classificadas como flexíveis, é especial e solene (Moraes, 2010).

Tal metodologia de alteração constitucional está prevista no art. 60 da Lei Maior e o instrumento normativo previsto para tanto é a Proposta de Emenda à Constituição – PEC, constante do inciso I de seu artigo 59.

Enquanto não aprovada, a PEC é considerada um “[...] ato infraconstitucional sem qualquer normatividade, só ingressando no ordenamento jurídico após sua aprovação, passando então a ser preceito constitucional, de mesma hierarquia das normas constitucionais originárias” (Moraes, 2010, p. 671).

Dessa feita, à luz do acima exposto, verifica-se que para a constitucionalização (isto é, inserção textual na Carta Magna de 1988) das atividades de controle interno da Administração Pública, necessário se faz lançar mão de uma Proposta de Emenda Constitucional; proposta essa que deverá seguir o rito explicitado no artigo 60 da Carta Política de 1988.

¹⁰ No referido romance, Oceania trava uma guerra secular, ora contra o continente Eurásia, ora contra o continente Lestásia, e é governado pelo partido opressor do Grande Irmão. Para justificar seu domínio sobre a população, tal partido constantemente altera o passado, por meio de modificação dos livros de história, dos registros públicos e privados, dos documentos e das estatísticas e informações governamentais.

Sobre tal assunto, existem duas propostas de alteração constitucional atualmente em trâmite no Congresso Nacional: a PEC n. 45/2009 e a PEC n. 144/2015.

3.2 Critérios de regulamentação adotados

No tocante ao critério de regulamentação adotado pelos normativos acima referenciados, temos que tais padrões professam dois tipos de sistematização, as quais convencionamos chamar de sistematização *macro* e sistematização *micro*.

Na sistematização de ordem *macro*, o legislador constituinte realiza a regulamentação de determinada área de atuação da Administração Pública, atingindo de maneira direta e conjunta todos os entes nacionais e subnacionais afeitos à matéria. Tal espécie de sistematização foi utilizada pelos redatores da PEC n. 45/2009, que optaram por mudanças de caráter geral nas atividades do sistema de controle interno, que incidirão, de forma explícita todas as unidades dos entes subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios) seja na organização das unidades de controle interno, seja na legislação que deverá ser elaborada/adequada pelos entes federativos.

Já na sistematização de ordem *micro*, os congressistas optam por regulamentar apenas uma determinada unidade administrativa (em geral, de nível nacional) e, depois, estendem as regras expedidas a todas as outras entidades congêneres. No caso da PEC n. 144/2015, os seus redatores elegeram esse modelo de sistematização, centrando na CGU as alterações necessárias (art. 74-A), estendendo-as, em seguida, para os demais entes subnacionais congêneres (art. 75). Chamamos a atenção que tal técnica está presente na Constituição de 1988, na regulamentação do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais e Conselhos de Contas Estaduais (artigos 71, 73 e 75 da Carta Magna).

3.2.1 Modelo organizacional previsto na Proposta de Emenda à Constituição n. 45/2009

O Projeto de Emenda à Constituição n. 45, de 06 de outubro de 2009, objetiva acrescentar “[...] o inciso XXII ao art. 37 da Constituição Federal, dispondo sobre as atividades do sistema de controle interno” (Brasil, 2009a). Tal projeto é de autoria do então Senador Renato Casagrande, que coloca na “Justificação” do normativo a necessidade de a Administração Pública incorporar “[...] de forma explícita a noção de controle interno, tornando ademais obrigatória a sua estruturação, inclusive em tratamento similar ao que recebeu a função de arrecadação a partir da Emenda Constitucional 42, de 2003” (Brasil, 2009a).

A PEC n. 45/2009 iniciou sua tramitação no Senado Federal, tendo passado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e pela Subseção de Coordenação Legislativa do Senado. Foi arquivada em 26 de dezembro de 2014, em conformidade com o prescrito no art. 332 do Regimento Interno e do Ato da Mesa nº 02, de 2014. Desarquivada em 25 de março de 2015 em decorrência de solicitação protocolada pelos Senadores

Fernando Bezerra Coelho (PSB-PE), Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM) e outros, o normativo encontra-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania desde 15 de dezembro de 2015¹¹.

Na prática, com apenas um artigo, a PEC n. 45/2009 estabelece que o artigo 37 da Constituição Federal passe a vigorar com a seguinte redação¹²:

Art. 37

(...)

XXIII – As atividades do controle interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a que faz referência o art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública, contemplarão, em especial, as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição, e serão desempenhadas por órgãos de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas, na forma da lei complementar, e por outros servidores e militares, devidamente habilitados para essas atividades, em exercício nas unidades de controle interno dos Comandos militares (Brasil, 2009a).

Estrategicamente inserido no capítulo da Constituição que trata da Administração Pública, o referido normativo não é extenso, trazendo, basicamente, quatro alterações ao sistema de controle interno:

I) A determinação de que as atividades de controle interno são essenciais ao funcionamento da Administração Pública, uma inovação da PEC copiada das atividades tributárias¹³;

II) A prescrição de que tais atividades de controle interno devam ser executadas contemplando as macrofunções de um sistema de controle interno (Glock, 2015): controladoria, ouvidoria, auditoria governamental e correição;

III) A resolução de que as atividades do controle interno sejam desempenhadas por órgão de natureza permanente, o que confere a essa entidade a mesma estabilidade e perenidade já desfrutadas pelo Ministério Público (art. 127 da Constituição), pela Defensoria Pública (art. 134 da Constituição), pelas Forças Armadas (art. 142 da Constituição) e pelas Polícias Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal (art. 144, §§ 1º, 2º e 3º, da Constituição); e

11 Consulta realizada ao site do Senado Federal. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/93534>>. Acesso em: 17 fev. 2016.

12 Em 24 de fevereiro de 2016, a Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça do Senado Federal aprovou o Relatório do Senador Roberto Rocha (PSB-MA), que deu parecer desfavorável à Emenda n. 3-PLEN e parecer favorável à Emenda n. 4-PLEN, o que resultou na nova redação da PEC. A matéria será agora votada em dois turnos pelo Plenário do Senado e, caso aprovada, seguirá para a Câmara dos Deputados. Para maiores detalhes, ver o Parecer aprovado pela CCJ, disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=187533&tp=1>>. Acesso em: 25 fev. 2016.

13 A Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003, provocou, entre outras alterações, o acréscimo do inciso XXI ao artigo 37 da Constituição de 1988, que determina que “as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio”.

IV) A disposição de que as atividades de controle interno sejam desempenhadas por servidores organizados em carreiras específicas, na forma da lei.

No tocante às mudanças na estrutura na unidade de controle interno do Poder Executivo Federal, essas não são contempladas no seio da PEC, sendo que o normativo remete à lei complementar¹⁴, a ser posteriormente elaborada, essa função.

3.2.2 O modelo organizacional preconizado pela Proposta de Emenda Constitucional n. 144/2015

A Proposta de Emenda à Constituição n. 144 data de 10 de novembro de 2015 e seu trâmite no Congresso Nacional também teve início no Senado Federal. Sua autoria é do Senador Paulo Bauer (PSDB-SC) e encontra-se, atualmente, na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), aguardando parecer inicial de seu relator, o Senador Randolfe Rodrigues (REDE-AP)¹⁵.

Tal normativo tem por meta alterar:

A Seção IX do Capítulo I do Título IV da Constituição Federal para estabelecer que a Controladoria-Geral da União é instituição permanente, sob a forma de autarquia em regime especial, vinculada à Presidência da República, dotada de autonomia administrativa e financeira e cuja organização será disciplinada na forma de lei complementar, aplicando-se, no que couberem, as disposições sobre sua organização, composição e fiscalização aos órgãos e entidades congêneres das demais unidades da Federação (Brasil, 2015b).

Consta de sua “Justificação” o objetivo de insculpir a CGU na Constituição de 1988 como uma instituição estatal permanente, estruturada como uma autarquia em regime especial, diretamente vinculada à Presidência da República, com garantias que lhe darão força e segurança para a execução de suas obrigações constitucionais (Brasil, 2015b)¹⁶.

A referida PEC é dividida em duas grandes seções. Em seu primeiro segmento, ela concentra as modificações trazidas à CGU presentes na redação do novo artigo 74-A e as alterações a serem implementadas no artigo 75 da Constituição. A segunda parte do normativo – art. 2º – trata dos critérios de escolha da chefia da CGU

14 Ato normativo primário, previsto no inciso II do artigo 59 da Constituição de 1988, que necessita de quórum qualificado de maioria absoluta nas casas legislativas (número de votos da metade dos integrantes do Senado Federal e/ou da Câmara dos Deputados mais um) para a sua aprovação (MORAES, 2010).

15 Atualmente a PEC n. 144/2015 encontra-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do senado federal aguardando a marcação de uma audiência pública, solicitada pelo seu Relator, Senador Randolfe Rodrigues (REDE-AP), com fins de instrução da matéria. Para maiores detalhes, ver: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123978>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

16 A PEC n. 144/2015 institui uma Procuradoria no âmbito da CGU, a qual, entendemos, deva ser objeto da lei complementar referida no art. 74-A e seguir os moldes previstos no art. 10 da Lei n. 10.480, de 02 de julho de 2002 (que trata da Procuradoria-Geral da União), em consonância com o art. 5º do Anexo I do Decreto n. 8.109, de 17 de setembro de 2013 (referente à atual Assessoria Jurídica do MTEC).

a serem observados na data de publicação da referida PEC; critérios esses extensíveis às demais entidades congêneres à CGU presentes nos outros entes federativos.

O novel artigo 74-A, conforme acima mencionado, traz, em seu *caput*, singulares mudanças ao *status* institucional da CGU, nos seguintes termos:

Art. 74-A. A Controladoria-Geral da União é instituição permanente, sob a forma de autarquia em regime especial, vinculada à Presidência da República, dotada de autonomia administrativa e financeira e cuja organização é disciplinada na forma de lei complementar, responsável, no âmbito do Poder Executivo, pelo cumprimento das atribuições constantes do art. 74 e por promover, em especial, a defesa do patrimônio público, a auditoria e fiscalização governamental, a prevenção e o combate à corrupção, as atividades de correição e ouvidoria e o incremento da transparência pública e do controle social (Brasil, 2015b).

Uma dessas mudanças é o novo posicionamento da entidade como instituição permanente dentro do sistema jurídico-institucional brasileiro, conferindo-lhe, da mesma forma que a PEC n. 45/2009, perenidade organizacional.

Chama a atenção também a alteração da entidade de órgão equiparado a ministério para autarquia em regime especial.

A primeira espécie (órgão) é definida como uma “unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado” (Di Pietro, 2011, p. 521). Os órgãos administrativos não possuem personalidade jurídica, não podendo figurar nos polos de uma ação judicial, não possuindo autonomia nem patrimônio próprio, sendo entendidos como “feixes individuais de poderes funcionais repartidos no interior da personalidade estatal e expressados através dos agentes neles providos” (Mello, 1975 *apud* Di Pietro, 2011, p. 521).

Já a segunda (autarquia), é a entidade administrativa autônoma, dotada de personalidade jurídica de direito público, criada por lei específica, com atribuições estatais específicas e patrimônio próprio (Paulo e Alexandrino, 2008). No caso de autarquia em regime especial, é aquela em que “a Constituição ou a lei atribui maior grau de autonomia, por meio, entre outros, da garantia de mandato fixo e estabilidade a seus dirigentes e da impossibilidade de revisão de seus atos, salvo pelo Poder Judiciário” (Modesto *et al*, 2011). Em sequência, o parágrafo único do artigo 74-A trata do conteúdo da lei complementar que regulamentará a organização da autarquia, no tocante à composição da direção colegiada da entidade e da função de assessoramento ao Presidente da República, quando assim for demandada.

Quanto ao assessoramento da CGU ao Presidente da República, o inciso I do normativo apenas explicita que ele se dará sem prejuízo das competências que lhe são próprias, de forma direta e imediata, dentro dos assuntos e providências relativos à sua esfera de atuação (Brasil, 2015b).

No tocante ao cargo de chefia, a CGU será dirigida por um colegiado de diretores, composto por cinco membros, sendo um deles o Diretor-Presidente da autarquia. Os diretores serão nomeados pelo Presidente da República, com mandatos não coincidentes de quatro anos, admitida uma única recondução consecutiva, só perdendo o seu cargo por conta de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado, ou de decisão definitiva em processo administrativo disciplinar. Três dos cinco diretores serão obrigatoriamente escolhidos entre membros da instituição, por meio de lista tríplice a ser elaborada pelo Diretor-Presidente e apresentada ao Presidente da República, para escolha dentro de um prazo de três meses. Caso algum diretor incorra em inobservância dos deveres e proibições inerentes ao cargo que ocupa, o processo administrativo será instaurado pelo Presidente da República, a ser conduzido por comissão especial.

Por fim, temos que a nova redação do artigo 75 trazida pela PEC n. 144/2015 ampliou, a todas as entidades congêneres à CGU existentes nos demais entes federativos, as normas ali contidas, sendo uma explicitação do princípio constitucional da simetria¹⁷. Ou seja, quando da promulgação da referida PEC, configurar-se-á uma de duas situações nas unidades da federação:

- I) ente federativo que não possui unidade de controle interno – nesse caso, deverá o Estado/Município implementar sua unidade de controle interno com base nos parâmetros definidos pela PEC;
- II) ente federativo que já possui unidade de controle interno – nessa situação, deve a unidade de controle interno e a legislação infraconstitucional adequarem-se às determinações contidas na Constituição Federal, já modificada.

Apesar de a redação da PEC n. 144/2015 referir-se especificamente à extinta Controladoria-Geral da União, entendemos que a solução de continuidade do referido órgão com o advento da MP n. 726/2016 não seria um empecilho intransponível na possibilidade de uma eventual aprovação da PEC n. 144/2015, pois atingiria, no presente momento, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, atual legatário das funções da ex-CGU.

¹⁷ Princípio federativo que determina que haja uma relação simétrica entre os institutos jurídicos da Constituição Federal e os das Constituições dos Estados-Membros (MAFRA, 2005a). Ou seja, as constituições dos entes federativos devem seguir os ditames da Constituição Federal. Para maiores detalhes, ver também, ADI 4.298-MC, voto do rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 07 out. 2009, Plenário. DJE de 27 nov. 2009.

3.3 Quadro comparativo

Quadro I. Correlação entre o MTFC, a PEC n. 45/2009 e a PEC n. 144/2015

| | MTFC (Lei n. 10.683/2003) | PEC n. 45/2009 | PEC n. 144/2015 |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Estrutura da unidade | Gabinete, Assessoria Jurídica, Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Comissão de Coordenação de Controle Interno, Secretaria-Executiva e quatro unidades finalísticas: Corregedoria-Geral da União, Ouvidoria-Geral da União, Secretaria Federal de Controle Interno e Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. | Regulamentação por meio de Lei Complementar | Regulamentação por meio de Lei Complementar, devendo as unidades dos entes subnacionais seguir o modelo adotado pelo Poder Executivo Federal. |
| Tipo de entidade | Ministério (Art. 88, Constituição de 1988). | Regulamentação por meio de Lei Complementar | Autarquia em Regime Especial, vinculada à Presidência da República. |
| Direção da unidade | Ministro de Estado. | Regulamentação por meio de Lei Complementar | Colegiado composto de cinco Diretores, sendo um deles o Diretor-Presidente. |
| Mandato do dirigente | Sem prazo fixo, a critério do Presidente da República (art. 84, I, Constituição de 1988). | Regulamentação por meio de Lei Complementar | Quatro anos ou pelo prazo que restar de seu mandato. |

Fonte: Elaborado pelos autores.

4. Discussão

Nesta seção, são apresentados os critérios utilizados para a análise dos modelos organizacionais constantes da PEC n. 45/2009 e da PEC n. 144/2015. Em seguida, realiza-se um estudo comparado desses modelos.

Dessa feita, para a verificação de qual dos modelos organizacionais constante das Propostas de Emenda à Constituição em trâmite no Congresso Nacional mais se aproxima do modelo de órgão de Estado almejado pelos servidores da carreira de fiscalização e controle, adotaram-se os seguintes parâmetros de análise: previsibilidade de “proteção jurídica” da unidade de controle interno que possibilite seu funcionamento como órgão de Estado, chancela de órgão permanente à unidade de controle interno, concessão de autonomia/independência institucional às unidades de controle interno, previsão de edição de Lei Orgânica, vinculação da unidade de controle interno ao dirigente máximo da estrutura organizacional, unicidade (indivisibilidade) da unidade de controle interno, regras de escolha de dirigentes da unidade de controle interno e, finalmente, fixação dos mandatos dos dirigentes das unidades de controle interno.

A análise dos critérios circunscreveu-se à verificação de que as determinações da PEC n. 45/2009 e as da PEC n. 144/2015 atendem ou não atendem os parâmetros colocados.

A título de visualização das possíveis transformações pelas quais poderá passar a unidade de controle interno

do Poder Executivo Federal, realizou-se, no item 4.8 infra, um aprofundamento na questão da transformação da unidade de controle interno em agência executiva, com base em pesquisa realizada por Peci (2007).

4.1 Controle Interno como Órgão de Estado

As Propostas de Emenda à Constituição n. 45/2009 e n. 144/2015 objetivam, em última instância, a constitucionalização das funções de controle interno, trazendo mudanças de cunho organizacional e institucional aos setores e entidades a elas relacionados.

Algo que é bastante caro para os servidores do controle interno do Poder Executivo Federal e é tema de debates nos meios acadêmicos é o enquadramento da entidade como órgão de Estado, em contraposição à figura do órgão de governo.

Explorando a temática em questão, temos que um órgão é considerado de Estado quando suas ações são pautadas por objetivos que coadunam-se com os do Estado, sem distorções que possam advir de fatores externos ou, mesmo, internos à entidade.

Nesse diapasão, advoga Brito (2008, p. 19):

A principal diferença entre um órgão de governo e um órgão de Estado, em que pese não existir nenhum órgão na administração pública que possa ser considerado totalmente em uma situação ou outra, reside no quanto um governo eleito pode alterar a atuação de um órgão em relação aos seus objetivos de Estado. Seria como se um órgão tipicamente de Estado possuísse alguma blindagem definida nas leis do Estado quanto a ser usado para fins do governo no sentido político-partidário.

Dessa definição pode-se extrair que o grande traço para a declaração de que um órgão é de governo ou de Estado reside em sua atuação finalística; atuação essa que deve ser pautada em objetivos que se coadunem com os rumos do Estado, sem se deixar extraviar por fins que possam ter alguma espécie de conotação política.

Como reflexo, podemos dizer que uma entidade administrativa é considerada órgão de governo quando sua atuação é suscetível a ingerências políticas, tornando-o suscetível ao clientelismo e a práticas patrimoniais decorrentes de sua possível captura pela classe política de plantão.

Seguindo a orientação colocada por Brito (2008), um órgão de Estado deve ter uma legislação que funcione como uma “couraça protetora” que o resguarde de interferências outras que não se pautem pelos objetivos do Estado Democrático de Direito. Em outras palavras, o reconhecimento de um órgão como de Estado passa pela existência de um conjunto de normativos da mais alta ordem que, além de darem a sinalização de suas competências e obrigações dentro dos rumos traçados pelo Estado, o resguardem de objetivos de “curto prazo”, referentes a políticas do governo no poder.

Um exemplo existente dentro do ordenamento jurídico a ser citado é o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão administrativo, presente na estrutura do Poder Legislativo nacional, cujas incumbências estão insculpidas no artigo 71 da Constituição Federal (Brasil, 1998). Em que pesem as colocações de Brito (2008) acerca de que nenhum órgão da administração pública é totalmente um órgão de Estado ou órgão de governo, entendemos que o modelo do TCU é passível de arquétipo para a análise, pois a referida instância de controle além de encontrar-se explicitada na Carta Política de 1988, tem suas incumbências e jurisdição também normatizadas na Lei Maior.

No caso específico dos órgãos responsáveis pelas atividades de controle interno, reforça o seu entendimento como órgãos de Estado a execução de atividade inerente ao Estado como Poder Público, sem correspondência no setor privado, por servidores abarcados por critérios e garantias especiais para a perda de cargo¹⁸.

Dentro dos apontamentos acima colocados, temos que as propostas de emenda constitucionais objeto da presente discussão (PEC n. 45/2009 e n. 144/2015) não seguem essa linha de normatização aqui tratada, haja vista que nenhum dos dois normativos discorre acerca das incumbências dos órgãos de controle interno.

Ou seja, se, por um lado, a transformação das unidades de controle interno em instituições permanentes foi um grande passo dado pelos parlamentares no sentido de conferir perenidade a essas instâncias de controle evitando a sua dissolução ao bel prazer dos governantes de plantão, a ausência de normatização de suas competências é uma lacuna que nenhum dos normativos ousou tocar.

4.2 O Controle Interno como instituição permanente

Sob o prisma da estabilidade e da integridade, a chancela de “instituição permanente” dada à CGU pela PEC n. 144/2015 revela-se como uma resposta direta à reforma ministerial de setembro de 2015, executada pela Presidência da República, como se aduz da leitura do seguinte trecho da “Justificação” do normativo:

Paradoxalmente, na exata medida do ganho de relevância alcançado pela CGU, começaram ações que têm o objetivo de desconstruir tudo o que foi conquistado a duras penas pelo órgão e seus servidores. São fortes os rumores do rebaixamento de importância da CGU, que deixaria de ser Ministério. Ainda a possibilidade de fatiamento de suas atribuições, distribuindo as competências da CGU entre diversos Ministérios, também é outra questão frequentemente apontada (Brasil, 2015b).

Nesse diapasão, a preservação do órgão contra futuras investidas à sua unidade e indivisibilidade organizacio-

18 Essa linha de pensamento é decorrente da leitura conjunta do artigo 247 da Constituição Federal de 1988, do artigo 2º da Lei n. 6.185, de 11 de dezembro de 1974 e da definição de “Atividades Exclusivas de Estado”, constante do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (Documento constante em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2016). Ver, também, Brasil (1998), Ferreira (1999) e Lima Filho (2013).

nal trazida pela PEC n. 144/2015 traz dois elementos imprescindíveis para o alcance da sua missão institucional: a segurança jurídica e a serenidade institucional.

No caso da PEC n. 45/2009, a resolução de que as atividades do controle interno sejam desempenhadas por órgão de natureza permanente, conforme visto no item 3.2.1 desse trabalho, confere a essa entidade a mesma estabilidade e perenidade já desfrutadas pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pelas Forças Armadas e pelas Polícias Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal, além do já por vezes citado Tribunal de Contas da União.

Esse fato – a transformação da CGU em instituição permanente – coloca a unidade de controle interno do Poder Executivo Federal em um patamar diferenciado dentro da Administração Pública Nacional e é um ponto positivo presente nas duas propostas de emenda à constituição aqui apreciadas.

4.3 A Lei Orgânica do Controle Interno

A importância de uma Lei Orgânica para os órgãos de controle interno passa, entre outros fatores, pelo resguardo do direcionamento das ações dessas entidades que eventualmente não tenham foco nos interesses e prioridades do Estado, em conjunto com a proteção proporcionada pelo seu *status* de órgão de Estado, conforme visto na seção anterior.

Por exemplo, no caso do Controle Interno do Poder Executivo Federal, a possibilidade de demanda do Ministro de Estado para realização de Auditoria ou Fiscalização com objetivos políticos partidários seria defesa num contexto em que fosse vigente uma Lei Orgânica que explicitasse, em seu bojo, os limites de atuação do referido órgão de controle, precavendo-o de uma possível captura política (Brito, 2008).

Fernandes (2013), em sua análise da PEC n. 45/2009, também bate nesse mesmo ponto, ao levantar um tópico que, em sua visão¹⁹, revela uma fragilidade da referida PEC: a ausência de fixação de competência para a futura edição de uma Lei Orgânica Nacional do Controle Interno²⁰.

Mais uma vez, nos valem, como exemplo, do modelo normatizador de nossa Entidade de Fiscalização Su-

19 Um ponto de crítica por parte de Fernandes (2013) é o fato de a PEC n. 45/2009 não ser suficientemente transparente no sentido de “[...] proporcionar segurança jurídica aos seus controlados”, pois a emenda não define parâmetros mínimos para o aparelhamento e definição de competências do controle interno. Nessa linha de pensamento, o autor apregoa que a PEC n. 45/2009 perde “grande oportunidade ao deixar de mencionar, como instrumento de aparelhamento obrigatório dos órgãos de controle interno, a implementação de uma **matriz de responsabilidade**, instrumento de controle que tem como principal função definir as responsabilidades, atribuições e funções de cada agente participante dos processos burocráticos que movimentam a Administração Pública” (grifo no original). Tal matriz traria em seu bojo a definição das funções e campo de atuação do órgão central do Sistema de Controle Interno das unidades federadas (na União, o MTFC), dos órgãos setoriais do SCI e dos órgãos de controle externo (Tribunais de Contas, Ministério Público etc.), demarcando o tempo de atuação de cada entidade, evitando a sobreposição de procedimentos e a confusão de suas ações.

20 A título de informação, coloca-se que, no tocante ao Controle Interno do Poder Executivo Federal, já existe um Anteprojeto de Lei Orgânica da Controladoria-Geral da União elaborado pelo Sindicato Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle (UNACON). Documento disponível em: <www.fonai-mec.com.br/uploads/documentos/arq1392890048.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2016.

perior - o TCU, tribunal que possui a sua Lei Orgânica (Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992), a qual, dentre outras incumbências, trata da natureza, das competências e da jurisdição daquela Egrégia Corte de Contas.

Nenhuma das normas infraconstitucionais em trâmite no Senado Federal (a sintética PEC n. 45/2009²¹ e a analítica PEC n. 144/2015) tratou, em seu bojo, desse aspecto normativo.

4.4 Autonomia e independência dos órgãos de controle interno

A autonomia é o atributo que garante às instituições a blindagem necessária contra a sua captura pelo poder político. Como coloca Andrade (2012, p. 84),

É a partir da concretização dessa característica das agências que a sua atuação pode ser ajustada aos objetivos previstos nas suas leis de criação, sem considerar as influências do mercado e/ou do Poder Executivo.

A autonomia institucional deve ser vista sob três grandes prismas: a autonomia financeira, a autonomia de gestão e a autonomia política. Conforme coloca, mais uma vez, Andrade (2012, p. 85):

Observa-se que essa autonomia possui as seguintes perspectivas: financeira, a partir do estabelecimento de fontes próprias de recursos para o órgão, se possível gerada pelo próprio exercício da atividade regulatória; de gestão, pois inexistente subordinação hierárquica a qualquer instância de governo; impossibilidade de recurso administrativo ao Ministério a que estiver vinculada, pois não há instância revisora hierárquica dos seus atos no âmbito administrativo; e político-administrativa, que deve ser concretizada a partir da nomeação de dirigentes técnicos pelo Poder Executivo para compor diretoria colegiada, os quais possuirão mandato fixo e desincidentes, com impossibilidade de demissão ad nutum, salvo por falta grave, sendo vedada a recondução.

Dentro desse referencial teórico, temos que, no quesito financeiro, nem a PEC n. 45/2009, nem a PEC n. 144/2015 proporcionam a independência necessária para a unidade de controle interno do Poder Executivo Federal. Os referidos normativos não concedem autonomia orçamentária-financeira, tal como, por exemplo, a do Ministério Público (MP), prevista no parágrafo 3º do artigo 127 da Constituição de 1998.

No tocante à autonomia de gestão, também não há no corpo das Propostas de Emenda à Constituição analisadas menção a essa característica. Cita-se, mais uma vez, o exemplo do MP, conforme coloca o parágrafo 2º do artigo 127 da Lei Maior:

21 A PEC n. 45/2009 preceitua que deverão ser executadas, por órgão de natureza permanente, as atividades de controle interno, em especial as funções de corregedoria, ouvidoria, controladoria e auditoria governamental (Brasil, 2009a). Apesar dessa colocação, o referido normativo não dá maiores pistas de como tal órgão será organizado estruturalmente para a execução de suas funções. Determina, apenas, que caberá à lei complementar a incumbência de tal normatização.

Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. (Brasil, 1998)

Por fim, quanto à autonomia político-administrativa, a PEC n. 144/2015 é mais feliz nesse sentido, quando determina critérios para a escolha dos dirigentes do controle interno, fixando-lhes mandatos para o exercício de seus encargos.

4.5 O locus governamental do Controle Interno

Sob esse aspecto, deve a unidade de controle ser vinculada ao dirigente máximo do órgão como forma de garantir um maior grau de independência para efetuar seus trabalhos. Evita-se, assim, que as atividades e resultados da auditoria interna sejam influenciados pelos próprios gestores do órgão.

Tal entendimento é consolidado na Decisão TCU-Plenário n. 507, de 22 de agosto de 2001, que foi calcada nos seguintes normativos:

- a) Normas Internacionais de Auditoria Interna, do *Institute of Internal Auditors (IIA)*²² – “O Chefe da Auditoria Interna deve se reportar ao órgão da organização que permita a auditoria interna realizar suas responsabilidades”; “Idealmente, o Chefe de Auditoria Interna deveria se reportar funcionalmente ao Conselho e administrativamente ao presidente da organização”;
- b) Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC)²³ – “A auditoria interna deve reportar-se ao Comitê de Auditoria ou, na falta deste, ao Conselho de Administração”; e
- c) *Good Governance in Public Sector*, da *International Federation of Accountants (IFAC)*²⁴ – “A auditoria interna deve ser objetiva e, quando possível, operacionalmente independente da gerência da organização”.

Textualmente falando, o item 8.3 da Decisão TCU n. 507/2001 encontra-se assim redigido:

22 O IIA é a entidade internacional dedicada ao desenvolvimento profissional contínuo do auditor interno e da profissão de auditoria interna (...) possui os seguintes documentos publicados e aceitos em diversos países: Normas Internacionais para o Exercício Profissional da Auditoria Interna; e Estrutura Geral das Práticas para o Exercício Profissional da Auditoria Interna (The Professional Practices Framework – PPF).

23 O IBGC é uma organização exclusivamente dedicada à promoção da governança corporativa no Brasil e o principal fomentador das práticas e discussões sobre o tema no país, tendo alcançado reconhecimento nacional e internacional. O Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC é um código bastante utilizado no Brasil e foi criado baseado nas melhores práticas divulgadas e discutidas no mundo inteiro.

24 O IFAC é uma organização global da profissão contábil. Está presente em 122 países com a missão de proteger o interesse público encorajando alto nível de qualidade das práticas contábeis. O IFAC desenvolve normas internacionais de ética, auditoria, educação e normas públicas de contabilidade.

Recomendar à Casa Civil da Presidência da República que promova estudos técnicos no sentido de avaliar a conveniência e oportunidade do reposicionamento hierárquico da SFC junto ao órgão máximo do Poder Executivo, retirando-a do Ministério da Fazenda, de modo a prestigiar-se o aumento no grau de independência funcional da entidade, em face da busca de maior eficiência no desempenho das competências definidas no art. 74 da Constituição Federal (Brasil, 2001a).

Sob esse aspecto, não só a extinção da Controladoria-Geral da União pela MP n. 726/2016 merece críticas. O rebaixamento da unidade de controle interno do Poder Executivo Federal (com a sua retirada da estrutura da Presidência da República e seu reposicionamento como ministério, no mesmo patamar institucional dos órgãos que deve fiscalizar) vai de encontro a todas as normas nacionais e internacionais que regulam uma boa governança pública.

Retornando aos normativos em trâmite no Senado Federal, temos que apenas a PEC n. 144/2015 teve o cuidado de posicionar a unidade de controle interno vinculada ao dirigente máximo do Estado (no caso, a Presidência da República).

4.6 Unicidade do órgão de controle interno

Outro ponto digno de nota é a questão de o texto da PEC n. 45/2009, em sua prévia redação, não especificar que as atividades de controle interno seriam realizadas de maneira conjunta, por uma unidade administrativa única²⁵. A redação original do normativo, colocando que as “atividades de controle interno” seriam desempenhadas por “órgãos permanentes”, deixava aberta a possibilidade de que cada entidade federativa poderia instituir, por exemplo, quatro unidades de controle, uma para cada macrofunção explicitada na PEC (Unidade de Controladoria, Unidade de Correição, Unidade de Auditoria Governamental e Unidade de Ouvidoria). Além de contraproducente em termos econômicos (pois haveria a necessidade de se estabelecer quatro carreiras específicas de servidores), tal linha de ação significaria, na esfera federal, o possível cisalhamento do órgão de Controle Interno do Poder Executivo, algo que os seus servidores tanto se empenharam em evitar (Almeida, 2015).

Essa questão gerou debates acalorados entre os Líderes das Bancadas no Senado, quando da inclusão da PEC 45/2009 na Ordem do Dia, em 12 de abril de 2016²⁶. Questões como o possível impacto orçamentário em Estados e Municípios - aumento da folha de salários nos referidos entes federativos, advindo da criação das carreiras de servidores aventada pela PEC - e o hipotético caráter meramente corporativista da medida – por

25 Para maiores detalhes, ver: Nota: Redação atual da PEC 45/2009 não obriga unificação de ouvidoria, auditoria e correição nos estados e municípios. Disponível em: <<https://controleinterno.wordpress.com/2012/05/23/nota-redacao-atual-da-pec-452009-nao-obriga-unificacao-de-ouvidoria-auditoria-e-correicao-nos-estados-e-municipios/>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

26 Até o fechamento do presente artigo, a PEC 45/2009 encontrava-se na Secretaria Legislativa do Senado Federal, sendo reiteradamente não deliberada e incluída na Ordem do Dia subsequente. Para maiores detalhes, ver: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/93534?o=t>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

supostamente trazer benefícios a uma categoria de servidores, sem considerar o quadro geral de benefícios para o Estado de Direito - foram levantadas pelos parlamentares e emperraram os debates, o que frustrou, até o presente momento, a sua deliberação no Plenário do Senado Federal (Reis, 2016).

Como forma de contornar tal imbróglio, foi proposta em 12 de abril de 2016, pela Senadora Ana Amélia (PP-RS), emenda à PEC 45/2009, dando-lhe a redação abaixo colocada:

Art. 37

(...)

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

A redação sugerida teve a finalidade de não deixar margem a outras interpretações que não sejam a de uma única Carreira de Estado e de um órgão de Controle Interno em cada ente federativo, evitando que sejam criados, em cada unidade da federação, quatro órgãos separados, cada qual composto por sua carreira específica de controlador, ouvidor, auditor e corregedor.

Dessa feita, a formatação dos órgãos de controle interno no modelo de Controladoria é, sob o referencial jurídico adotado para avaliação do presente trabalho, um aspecto positivo da nova redação da PEC n. 45/2009.

4.7 Regras para escolha de dirigentes da unidade de controle interno e fixação de seus mandatos

A PEC n. 144/2015 traz no bojo do parágrafo único de seu artigo 74-A regramentos para escolha dos dirigentes da unidade de controle interno, nos seguintes termos:

Art. 74-A.

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o caput determinará que:

(...)

II - a Controladoria-Geral da União será dirigida por uma Diretoria Colegiada, composta por cinco membros, nomeados pelo Presidente da República, com mandatos não coincidentes de quatro anos, admitida uma única recondução consecutiva, e contará com uma Procuradoria;

III - o Diretor-Presidente da Controladoria-Geral da União será escolhido pelo Presidente da República entre os membros da Diretoria Colegiada, investido na função por quatro anos ou pelo prazo que restar de seu mandato, e terá direitos, prerrogativas, garantias, vencimentos e vantagens de Ministro de Estado.

IV - dentre os membros da Diretoria Colegiada, no mínimo três serão escolhidos dentre integrantes da carreira da Instituição, a partir de lista tríplice elaborada pela Diretor-Presidente para escolha pelo Presidente da República, no prazo de três meses a partir do recebimento;

V - em caso de vaga no curso do mandato do Diretor-Presidente, este será completado por sucessor investido na forma prevista no inciso III, que o exercerá pelo prazo remanescente;

VI - os Diretores da Controladoria-Geral da União somente perderão o mandato em decorrência de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado, ou de decisão definitiva em processo administrativo disciplinar (Brasil, 2015b).

Outro ganho para a instituição é o mandato fixo, de quatro anos, previsto na PEC n. 144/2015, para o seu futuro Diretor-Presidente, conferindo-lhe autonomia e independência²⁷ no direcionamento a ser dado às ações do órgão, minimizando a possibilidade de captura da referida unidade administrativa por grupos de interesse e/ou a eventualidade de interferências de ordem política sob seu dirigente (Peci, 2007). Como, mais uma vez, colocado na “Justificação” da PEC n. 144/2015:

Ainda que vinculado ao Poder Executivo, o responsável pelo controle interno deve ter um bom grau de estabilidade, autonomia e segurança, de forma a poder desempenhar seu papel como instância estatal e não como extensão dos interesses do governante de momento. Ou seja, a atuação do controle interno deve ser de Estado, não de Governo (Brasil, 2015b, p. 3).

Só o que não fica claro da redação dos incisos II e III do art. 74-A da PEC é se a única recondução consecutiva dos membros da Diretoria Colegiada é extensível, também, ao mandato do Diretor-Presidente do órgão. Em caso positivo, seria a aplicabilidade do salutar princípio da alternância de poder²⁸.

Nesse mesmo teor, entendemos que, para maior legitimidade do mandatário da unidade de controle interno do Poder Executivo Federal, poderia ser acrescida, ao normativo, a previsão de realização de sabatina prévia à investidura no cargo a ser executada pelo Senado Federal, a exemplo do que acontece com os mandatários das agências reguladoras (Almeida e Xavier, 2012). Outra sugestão seria a de que os cargos de Secretário

27 A autonomia e a independência aqui tratadas são atributos subjetivos do dirigente da unidade de controle interno. Não confundir com a autonomia e a independências institucionais, abordadas nos itens 4.4 e 4.5 do presente trabalho.

28 Princípio republicano que tem por fulcro evitar a perpetuação de um único grupo político no comando de determinada localidade. Para maiores detalhes, ver: AC 2.820 MC/DF, de 10 mar. 2011. Relator: Ministro Ayres Brito. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/AC2820.pdf>>. Acesso em: 17 fev.2016.

-Executivo, de Secretário Federal de Controle, de Ouvidor-Geral da União, de Corregedor-Geral da União e de Secretário de Transparência e Prevenção da Corrupção fossem ocupados por servidores oriundos da carreira de Finanças e Controle, a exemplo dos três membros da Diretoria Colegiada (Brasil, 2015b).

4.8 Controle Interno: Agência Executiva ou Agência Reguladora?

Na questão institucional, a mutação da unidade de controle interno do Poder executivo Federal em uma “autarquia em regime especial” levanta alguns questionamentos acerca do futuro funcionamento da entidade e de sua interação com as unidades sob sua jurisdição. Entendendo que a autarquia em regime especial é espécie administrativa que, pela natureza dos serviços que presta, é dotada, em seu ato constitutivo, de poderes especiais mais abrangentes do que os conferidos às autarquias comuns (Cunha Júnior, 2011), e tendo em vista que a doutrina visualiza a existência de dois tipos de autarquias em regime especial (Agências Reguladoras e Agências Executivas), fica o questionamento: o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle transformar-se-á em uma nova agência executiva? Ou será esse o embrião do surgimento de uma nova agência reguladora?

No primeiro caso, temos que as agências executivas são aquelas unidades da administração indireta que, visando o aumento de sua autonomia gerencial, celebram contrato de gestão²⁹ com o seu Ministério supervisor (Mafra, 2005b).

Entretanto, deve-se ter em mente que, desde maio de 2016, a nova configuração do controle interno do Poder Executivo Federal é a de Ministério; no caso, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (Brasil, 2016), o que, por si só, descarta a hipótese em questão.

Já quanto à segunda alternativa (agência reguladora), não nos parece cabível encarar o MTFC sob esse prisma.

Primeiro, porque a existência de uma agência reguladora implica a presença de pólos de interesse da regulação, com a agência reguladora fincada no centro de um triângulo isósceles; triângulo esse que tem, como vértices, o governo (poder concedente), o prestador do serviço público (concessionário) e os usuários do referido serviço (Peci, 2007). Não se pode encarar a função controle interno como um produto passível de concessão a particulares para a exploração econômica; exploração essa que demande a expedição de regras que equilibrem os direitos e deveres de usuários e prestadores de serviço.

Segundo, porque, tradicionalmente, os objetivos de uma política reguladora são: a defesa da concorrência e a defesa do usuário dos serviços públicos. Na mesma linha de pensamento anterior, não há que se falar, aqui, em prestadores de serviços públicos ou, mesmo, usuários.

Terceiro, porque, conforme já demonstrado em situações pretéritas, verifica-se que o modelo de agência

29 Ajuste celebrado entre entidade da Administração Indireta e seu Ministério supervisor, com vistas ao alcance de metas pré-determinadas, em troca da ampliação da autonomia gerencial da primeira. O contrato de gestão deve estabelecer sua duração, critérios de avaliação e aferição de atingimento de metas, direitos, obrigações e responsabilidade das partes (Di Pietro, 2011).

reguladora (independência de atuação e mandatos fixos de seus dirigentes), em épocas de crise, tende a ser “relativizado” na busca de soluções rápidas pelo grupo político de plantão. A título de ilustração, citam-se dois exemplos. No primeiro, temos a crise energética de 2001, onde foram criados órgãos que colocaram em xeque a autonomia e estabilidade da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.³⁰ No segundo, temos a crise da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, decorrente da queda do Air Bus da empresa TAM, em 18 de julho de 2007, no aeroporto de Congonhas/SP. No período que se seguiu ao desastre, o Ministro da Defesa à época operou forte pressão sobre a cúpula em exercício da agência, provocando a saída de dois de seus diretores e, também, de seu presidente (Leal e Monteiro, 2007).

Assim, julgamos que um modelo institucional que seja sujeito a intervenções de ordem política não é o mais adequado para servir à regulamentação da atuação de uma unidade de controle interno.

Dessa forma, visualizamos que o MTFC, como espécie do gênero “autarquia especial”, seria um novo tipo de entidade administrativa, executando sua missão institucional com características e particularidades que lhe são peculiares (independência, relativa autonomia administrativa e financeira, garantias constitucionais etc.), livre de ingerências que possam colocar em dúvida suas competências regulamentares, porventura aproximando-se, dentro dos limites legais, do modelo de entidade *sui generis* já desfrutado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).³¹

4.9 Resultados

Verifica-se que a PEC n. 45/2009, em confronto com a PEC n. 144/2015, não teceu comentários sobre a maioria dos pontos aqui tratados. Sua remissão à lei complementar para a regulamentação de suas determinações deixa um “vácuo” jurídico em temas de suma importância para o controle interno, que poderiam ser albergados dentro de uma chancela constitucional (o que revestiria as atividades de controle interno de grande autonomia e independência). A mesma crítica é extensível à PEC n. 144/2015 mas, no caso desse último normativo, seu texto é mais efetivo quanto aos critérios aqui adotados.

No quadro abaixo, faz-se um resumo da análise realizada.

Quadro 2. Correlação entre os parâmetros de análise com a PEC n. 45/2009 e a PEC n. 144/2015

| Parâmetro de Análise | PEC n. 45/2009 | PEC n. 144/2015 |
|------------------------------------------------------------------|----------------|-----------------|
| Estruturação da unidade de controle interno como órgão de Estado | NÃO | NÃO |

30 Melo (2002 *apud* PECL, 2007) destaca a criação do Comitê de Gestão da Crise Energética, cuja medida provisória instituidora deu-lhe poderes antes atribuídos ao Ministério de Minas e Energia e à ANEEL.

31 No julgamento da ADIN 3026-4/DF, o Supremo Tribunal Federal declarou que a natureza jurídica da OAB era a de entidade *sui generis*, não fazendo parte da Administração Direta ou Indireta da União, tendo em vista tratar-se de um serviço público independente de categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro. Dessa forma, a OAB, cujas características são autonomia e independência, não pode ser tida como congênere dos demais órgãos de fiscalização profissional, pois não está voltada exclusivamente a finalidades corporativas e também institucionais.

| Parâmetro de Análise | PEC n. 45/2009 | PEC n. 144/2015 |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-----------------|
| Transformação da unidade de controle interno em órgão permanente | SIM | SIM |
| Previsão para edição de futura Lei Orgânica | NÃO | NÃO |
| Concessão de autonomia e independência institucionais às unidades de controle interno | NÃO | NÃO |
| Vinculação da unidade de controle interno ao dirigente máximo | NÃO | SIM |
| Indivisibilidade da unidade de controle interno | SIM | SIM |
| Regras para escolha de dirigentes | NÃO | SIM |
| Fixação de mandatos de dirigentes | NÃO | SIM |

Fonte: Elaborado pelos autores.

Dessa feita, temos que dos oito critérios utilizados para a análise dos normativos em epígrafe, a PEC n 45/2009 atendeu apenas a dois deles (25% dos critérios). Já a PEC n. 144/2015, essa atendeu a cinco das balizas qualificadoras aqui adotadas (62,5% dos critérios).

Esse resultado reflete, em certo sentido, a intenção dos legisladores quando da elaboração dos normativos.

A PEC n. 45/2009 visa à constitucionalização de uma atividade da Administração Pública (no caso, o Controle Interno), tendo como parâmetro a Reforma Tributária de 2003³². Dessa forma, seu objeto-fim não foi a implantação/estruturação de um modelo de instituição que fosse paradigma para outras entidades mas, sim, a constitucionalização de um modelo de atividade administrativa eminentemente pública.

Já a PEC n. 144/2015, conforme colocação anterior, teve por mote a proteção institucional da então Controladoria-Geral da União de ameaças externas oriundas de crise política que permeava o ambiente nacional.

5. Considerações finais

O presente trabalho teve por objetivo realizar uma breve análise das Propostas de Emenda à Constituição em trâmite no Congresso Nacional referentes à mudança de estrutura (*status*) do Controle Interno do Poder Executivo Federal, presentemente representado pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

Cada normativo, à sua maneira, tem o condão de elevar ao patamar constitucional as ações da unidade de controle interno do Poder Executivo Federal, consolidando-a, dentro da Administração Pública, como entidade especializada no controle da gestão governamental e no combate à corrupção.

Entretanto, apenas a constitucionalização de suas atividades não é o suficiente. Necessário se faz provê-la

32 Ver nota de rodapé n. 13.

de salvaguardas jurídicas que a impeçam de sofrer das disfunções porventura existentes na gestão pública (clientelismo, patrimonialismo, *spoils system*, *rent seeking*) e a capacitem para a execução de suas atividades exclusivas de Estado, sem o perigo de um estrangulamento orçamentário que torne o controle interno uma peça decorativa dentro do contexto institucional da União.

Nessa última década que passou, o controle interno do Poder Executivo Federal, por meio do trabalho executado por sua equipe de servidores, vem, lenta e gradualmente, angariando alto grau de respeitabilidade e legitimidade da parte de seus parceiros institucionais e da sociedade. Ações de cunho técnico e educacional (entre as quais citam-se o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública, o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, o Programa Brasil Transparente e o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público) juntam-se a trabalhos conjuntos com o Ministério Público Federal e a Polícia Federal - as chamadas Operações Especiais -, revelando uma instituição que se destaca em sua atuação diuturna e constante no combate à corrupção, no controle dos gastos públicos e no fomento à transparência pública e ao controle social.

Assim, as Propostas de Emenda à Constituição n. 45/2009 e n. 144/2015, dentro do contexto político-institucional reinante, devem ser entendidas não apenas como importantes instrumentos para a constitucionalização das funções de controle interno da Administração Pública mas, também, como reflexos da longa trajetória do controle interno na direção de sua efetivação e consolidação como legítimo órgão de Estado, voltado para o alcance de sua missão republicana de controle patrimonial, financeiro, orçamentário, operacional e contábil da gestão pública.

Longe de ser a palavra final sobre o presente assunto, o trabalho em epígrafe buscou o levantamento de questionamentos que possam servir de base para futuras empreitadas nessa seara do conhecimento, de forma a se pensar de maneira estratégica no controle interno como função essencial à Administração Pública, e órgão permanente do Estado.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Candice. Reforma ministerial pode enfraquecer CGU e combate à corrupção. **Cada Minuto Press**. Maceió, set. 2015. Disponível em: <http://www.cadaminuto.com.br/noticia/275723/2015/09/28/reforma-ministerial-pode-enfraquecer-cgu-e-combate-a-corrupcao> > (acesso em: 15 fev. 2016).

ALMEIDA, Elizangela Santos de; XAVIER, Elton Dias. **O poder normativo e regulador das agências reguladoras federais: abrangência e limites**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?artigo_id=11293&n_link=revista_artigos_leitura>. Acesso em: 17 fev. 2016.

ANDRADE, Marília Carla Gomes de. A autonomia das agências reguladoras brasileiras: uma análise da possível captura desses entes pelo poder político. 2012. 136 p. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União** 1988; 05 out.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão da decisão plenária n. 507, de 22 de agosto de 2001a. Disponível em http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CDec%5C20010808%5CCGERADO_TC-22924.pdf (acesso em junho de 2016).

_____. Lei n. 10.180. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2001b; 06 fev.

_____. Lei n. 10.683. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2003; 28 mai

_____. Medida Provisória n. 726. Altera e revoga dispositivos da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da União** 2016; 14 jun.

_____. Portaria CGU n. 50.223. **Diário Oficial da União** 2015a; 07 dez.

_____. Proposta de Emenda à Constituição n. 45, de 06 de outubro de 2009. **Diário do Senado Federal**, Brasília, n. 76, p. 20.267-20.336, 2009a.

_____. Proposta de Emenda à Constituição n. 144, de 10 de novembro de 2015. **Diário do Senado Federal**, Brasília, n. 181, p. 98-102, 2015b.

_____. Proposta de Lei do Senado n. 229, de 28 de maio de 2009. **Diário do Senado Federal**, Brasília, n. 155, p. 49.655-49.671, 2009b.

BRITO, Jaime Ricardo de. Breve histórico do controle interno do poder executivo federal: origem, evolução, modelo atual e visão de futuro. **Revista de Negócios**, v. 2080, 2009.

CAMAROTTO, Murillo. Parar o TCU é um 'grande favor' ao país, ironiza relator do Orçamento. **Valor Econômico**. Brasília, nov. 2015. Disponível em <<http://www.valor.com.br/politica/4321322/parar-o-tcu-e-um-grande-favor-ao-pais-ironiza-relator-do-orcamento>> (acesso em: 09 dez. 2015).

CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira. Taxonomia dos órgãos e entidades da administração pública federal e de outras entidades e instrumentos de implementação de políticas públicas. In: IV Congresso Consad de Administração Pública, 25-27 mar 2011, Brasília, DF. **Anais**. Brasília, DF, 2011.

DINIS, Gorete; COSTA, Carlos; PACHECO, Osvaldo. Nós Googlamos! Utilização da ferramenta Google Trends para compreender o interesse do público pelo Turismo no Algarve. **Dos Algarves: A Multidisciplinary e-Journal**, 26(1), p. 64-84, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2011 [24^a ed]

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. PEC 45/2009 e controle da Administração. **Revista Jus Navigandi, Teresina**, ano 18, n. 3806, 2013.

FERREIRA, Marcelo Dias. Carreiras típicas de Estado. **Revista Jus Navigandi, Teresina**, ano 4, n. 34, 1999.

GAIER, Rodrigo Viga. Nardes reconhece pressão política sobre TCU, mas diz que análise de contas de Dilma não terminará em pizza. **Reuters Brasil**. Rio de Janeiro, ago. 2015. Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/topNews/idBRKCN0QJ2FL20150814>> (acesso em: 27 jan. 2016).

GERHARDT, Tatiana Engel (org.); SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GLOCK, José Osvaldo. **Sistema de Controle Interno na Administração Pública**. Curitiba: Juruá, 2015 [2^a ed].

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de administração de empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

LEAL, Luciana Nunes; MONTEIRO, Tânia. Diretor da Anac formaliza pedido de demissão a Nelson Jobim. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, ago. 2007. Disponível em: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,diretor-da-anac-formaliza-pedido-de-demissao-a-nelson-jobim,42248>> (acesso: em 18 fev. 2016).

LIMA FILHO, Cláudio Dias. Atividades exclusivas de Estado e contratação pela CLT na Administração Pública: dissociação histórica e perspectivas. **Revista Síntese de Direito Administrativo**, n. 87, p. 9-29, 2013.

LOUREIRO, Maria Rita et al. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democra-

cia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, p. 54-67, 2012.

MAFRA, Francisco. Ciência de Direito Constitucional. **Âmbito Jurídico**, VIII, n. 20, 2005a.

MAFRA, Francisco. Das agências executivas. **Âmbito Jurídico**, VIII, n. 21, 2005b.

MANTEGA, Guido. O governo Geisel, o II PND e os economistas. **Relatório de Pesquisa**, n. 3, 1997. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1997.

MATIAS, Yeda Verlaine Cordeiro. Reação do setor financeiro nacional à divulgação do novo Ministro da Fazenda: um estudo de evento. 2015. 33 p. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Ciências Contábeis) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

MING, Celso. Políticas anticíclicas. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, abr. 2014.

MODESTO, Paulo et al. Anteprojeto de nova lei de organização administrativa: Síntese e contexto. In: IV Congresso Consad de Administração Pública, 25-27 mar 2011, Brasília, DF. **Anais**. Brasília, DF, 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2010 [26ª ed]

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de pesquisas em administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 2, 1996.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Resumo de direito administrativo descomplicado**. Rio de Janeiro: Método, 2008.

PECI, Alketa. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. **Revista de administração contemporânea**, v. 11, n. 1, p. 11-30, 2007.

REIS, Sérgio. Há espaço no país para se institucionalizar, na Lei Maior, o controle interno e o combate à corrupção? **Jornal GGN**. Brasília, abr. 2016.

SANTOS, Adairson Alves dos. O Estado Democrático de Direito. **Âmbito Jurídico**, XIV, n. 91, ago 2011.

YOUNG, Nayara. Servidores comemoram em AGE manutenção do status de ministério da CGU. **UNACON Sindical**. Brasília, out. 2015. Disponível em: <<http://www.unacon.org.br/cno-3621/servidores-comemoram-em-age-manutencao-do-status-de-ministerio-da-cgu/>> (acesso: em 27 jan. 2016).