



Da legalidade à integridade: o papel do controle interno municipal como vetor na consolidação de uma cultura de compliance anticorrupção

From legality to integrity: the role of municipal internal control as a driver in consolidating an anti-corruption compliance culture

Larissa Helena Correia Silva Valentim

Controladora Geral do Município de Marechal Deodoro, Alagoas, Brasil.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2405488355934211>

Bruno de Souza Martins Baptista

Doutorando em Ciências Jurídico-Criminais na Universidade de Lisboa, Portugal.
Promotor de Justiça e Coordenador do Núcleo de Defesa do Patrimônio Público do Ministério Público do Estado de Alagoas.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9332994945094141>

Resumo: O artigo analisa a evolução do controle interno na Administração Pública brasileira e seu papel estratégico na consolidação de uma cultura de integridade e compliance anticorrupção. Parte-se do reconhecimento de que a corrupção compromete a legitimidade do Estado e a confiança social, demandando a adoção de mecanismos preventivos e estruturantes de governança pública. O estudo, de abordagem dedutiva, fundamenta-se em revisão bibliográfica, análise normativa e exame empírico de programas de integridade em diferentes esferas federativas. Demonstra-se que o controle interno deixou de ser instrumento meramente fiscalizatório para se tornar vetor de promoção da probidade administrativa, atuando na prevenção de riscos, no fortalecimento da ética institucional e na efetividade de políticas de integridade. No âmbito municipal, a pesquisa destaca que, apesar das limitações estruturais e financeiras, é possível adaptar programas de compliance à realidade local, integrando planejamento, monitoramento e formação ética dos servidores. O artigo evidencia ainda experiências exitosas de controladorias federais, estaduais e municipais que comprovam a viabilidade e os impactos positivos da integração entre controle interno e compliance. Conclui-se

que o fortalecimento do controle interno, aliado à institucionalização de programas de integridade, constitui condição indispensável para a governança ética, a eficiência administrativa e a proteção do direito fundamental à probidade, consolidando uma administração pública orientada por valores de transparência, responsabilidade e confiança social.

Palavras-chave: Controle Interno; Integridade Pública; Compliance; Governança; Probidade Administrativa.

Abstract: The article analyzes the evolution of internal control in Brazilian Public Administration and its strategic role in consolidating a culture of integrity and anti-corruption compliance. It begins by recognizing that corruption undermines the legitimacy of the State and public trust, demanding the adoption of preventive and structural mechanisms of public governance. The study, using a deductive approach, is based on bibliographic review, normative analysis, and empirical examination of integrity programs across different governmental levels. It demonstrates that internal control has evolved from being a merely supervisory instrument to becoming a driver for promoting administrative probity, acting in risk prevention, the strengthening of institutional ethics, and the effectiveness of integrity policies. At the municipal level, the research highlights that, despite structural and financial limitations, it is possible to adapt compliance programs to local realities by integrating planning, monitoring, and ethical training for public servants. The article also presents successful experiences of federal, state, and municipal comptrollerships that prove the feasibility and positive impacts of integrating internal control and compliance. It concludes that strengthening internal control, combined with the institutionalization of integrity programs, is an essential condition for ethical governance, administrative efficiency, and the protection of the fundamental right to probity, consolidating a public administration guided by values of transparency, accountability, and social trust.

Keywords: Internal Control; Public Integrity; Compliance; Governance; Administrative Probity.

1 Introdução

A corrupção no setor público representa um dos mais relevantes entraves ao desenvolvimento econômico, social e institucional, ocasionando sérias distorções na distribuição de recursos, comprometendo a equidade, a eficiência administrativa e a legitimidade do Estado. Seus efeitos vão além do desvio de recursos públicos: ela acentua desigualdades sociais, fragiliza a confiança da população nas instituições democráticas e compromete a

credibilidade do próprio sistema jurídico-administrativo. No contexto brasileiro, trata-se de um fenômeno de natureza histórica e estrutural, frequentemente exposto por escândalos envolvendo agentes públicos, o que contribui para a naturalização de condutas antiéticas e o descrédito da Administração Pública.

Diante dessa realidade, torna-se evidente que o enfrentamento da corrupção requer mais do que mecanismos repressivos ou sanções legais. É necessário avançar na construção de uma governança pública proativa, baseada na prevenção de riscos, na promoção de condutas éticas e na consolidação de uma cultura de integridade. A evolução recente do ordenamento jurídico e institucional brasileiro sinaliza justamente esse deslocamento paradigmático: da centralidade na legalidade formal dos atos administrativos para a afirmação de valores substanciais, como a probidade, a ética e a responsabilidade na gestão pública.

Nesse cenário, destaca-se a importância de um sistema de integridade robusto, que incorpore práticas de gestão de riscos, políticas de conformidade, aprimoramento da governança e mecanismos de responsabilização efetivos. Tais elementos estruturam programas de compliance público, concebidos como instrumentos estratégicos para garantir a integridade organizacional e prevenir a ocorrência de ilícitos. A eficácia desses programas, contudo, depende de sua articulação com estruturas institucionais sólidas, capazes de promover e monitorar sua implementação de forma contínua e integrada.

É nesse ponto que o controle interno assume papel central. Tradicionalmente associado à função de fiscalização da legalidade, o controle interno passou a ser compreendido, no contexto

contemporâneo, como vetor de indução de integridade, essencial à consolidação de políticas de prevenção à corrupção. Mais do que um mecanismo de fiscalização, o controle interno passou a integrar o núcleo estratégico da Administração Pública, influenciando diretamente a cultura organizacional, os processos decisórios e os padrões éticos da gestão.

Além disso, ao atuar na promoção de uma cultura institucional orientada pela conformidade e pela ética pública, o controle interno realiza o dever constitucional de tutela do direito fundamental à probidade administrativa — valor estruturante do Estado Democrático de Direito. Tal direito, de natureza objetiva e subjetiva, impõe ao Estado a obrigação permanente de instituir mecanismos que garantam a lisura, a honestidade, o decoro e a boa-fé no exercício da função pública. O controle interno, nesse sentido, transcende sua dimensão técnico-burocrática e revela-se como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais, operando a eficácia dirigente e irradiadora da probidade sobre todo o aparato institucional estatal.

Diante disso, o presente artigo tem por objetivo analisar o papel do controle interno como indutor da cultura de integridade e do compliance público, com especial atenção à sua evolução histórica, às suas funções no combate à corrupção e à proteção da probidade, bem como à análise de experiências exitosas em diferentes esferas da Administração Pública. Para tanto, adota-se uma abordagem metodológica dedutiva, combinando revisão bibliográfica e análise normativa com a investigação empírica de programas de integridade implementados em âmbito federal, estadual e municipal.

2 Panorama geral: breve arcabouço histórico do controle interno no Brasil

O controle interno no Brasil apresenta uma trajetória de constante aprimoramento normativo e institucional. Um marco inicial de destaque foi a Lei nº 4.320/1964, que, ao disciplinar a contabilidade pública, introduziu a exigência de mecanismos de controle nos diferentes estágios da gestão orçamentária e financeira, aproximando-se do modelo de controle interno que hoje se reconhece na Administração Pública.

Logo após, o Decreto-Lei nº 200/1967 reforçou a importância do controle administrativo e descentralizou funções de auditoria e contabilidade. Posteriormente, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 74, consolidou o sistema de controle interno como função de todos os Poderes, atribuindo-lhe as tarefas de avaliar metas, comprovar a legalidade dos atos, examinar resultados da gestão e apoiar o controle externo.

Na década de 2000, a Lei nº 10.180/2001 integrou o controle interno ao ciclo de gestão pública, e a criação da Controladoria-Geral da União (CGU), em 2003, conferiu centralidade ao combate à corrupção, no âmbito federal.

Para fortalecer o enfrentamento da corrupção e ampliar a transparência na Administração Pública, foi criado em dezembro de 2003 o Conselho de Transparência e Combate à Corrupção, órgão colegiado vinculado à Controladoria-Geral da União (CGU), com a finalidade de debater e propor medidas de aprimoramento dos métodos de controle. Poucos anos depois, em 2006, surgiram duas novas estruturas no âmbito da CGU: a Corregedoria-Geral da União

e a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, voltadas ao tratamento de ilícitos administrativos e à atuação preventiva contra práticas lesivas. Como observa Domingos Castro (Castro, 2015), tais medidas representaram uma inflexão no papel do controle interno, que deixou de se restringir à dimensão contábil-financeira para assumir lugar central na governança pública, com ênfase em integridade, transparência e *accountability*.

Esse percurso demonstra uma progressiva ampliação de funções: do zelo pela legalidade formal para a atuação preventiva e estratégica na construção de um ambiente ético na Administração Pública.

Sob uma perspectiva histórica, contudo, percebe-se que essas inovações são relativamente recentes no Brasil. Enquanto países da OCDE¹ já consolidavam estruturas de compliance e integridade desde o final do século XX, a Administração Pública brasileira passou a estruturar tais mecanismos apenas nas primeiras décadas dos anos 2000. Essa defasagem temporal evidencia tanto a dificuldade histórica de modernização das instituições quanto a necessidade de fortalecer políticas de integridade para além da normatividade, convertendo-as em práticas estáveis e duradouras.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a autonomia dos sistemas de controle interno, declarando inconstitucional a expressão “por determinação do Tribunal de

¹ “Public integrity refers to the consistent alignment of, and adherence to, shared ethical values, principles and norms for upholding and prioritising the public interest over private interests in the public sector.” (OECD, 2017, p. 9). OECD. OECD Recommendation on Public Integrity. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>. Acesso em: 03 set. 2025.

Contas do Estado” constante no art. 61, I, da Lei Complementar Estadual nº 202/2000, que trata da Lei Orgânica do TCE-SC. A decisão destacou que a Constituição Federal prevê os sistemas de controle interno e externo como instâncias autônomas e cooperativas, sem relação hierárquica.

O entendimento reafirma o princípio da separação de poderes e o modelo de simetria federativa, assegurando que os órgãos de controle interno não se subordinam às determinações dos Tribunais de Contas.

A decisão do STF constitui um marco relevante na consolidação das controladorias como instituições essenciais à governança pública, ao reafirmar sua autonomia e capacidade de atuação. Para além de seu alcance jurídico, essa decisão fortalece o papel do controle interno como vetor da cultura da integridade, promovendo práticas de gestão pautadas pela transparência, responsabilidade e ética. O reconhecimento formal de sua independência cria condições para que essas unidades ampliem sua efetividade, contribuindo para a excelência administrativa e para a confiança da sociedade nas instituições públicas.

3 O controle interno como vetor do programa de compliance anticorrupção

3.1 O controle interno como coração do programa de compliance

O conceito de compliance, derivado do verbo inglês *to comply*, está associado à conformidade com normas, regulamentos

e padrões éticos, constituindo elemento essencial para a promoção de práticas organizacionais responsáveis. No Brasil, a Lei nº 12.846/2013 representou um marco decisivo ao prever a responsabilização objetiva administrativa e civil das pessoas jurídicas por atos lesivos cometidos contra a Administração Pública. Com a edição do Decreto nº 8.420/2015, o programa de integridade foi explicitamente regulamentado, definindo-se, em seu art. 41, um conjunto de mecanismos internos destinados à prevenção, detecção e remediação de ilícitos.

Originalmente associado a instituições financeiras e corporações multinacionais, o compliance expandiu-se para empresas nacionais de todos os portes e alcançou o setor público. Esse movimento ganhou densidade com o Decreto nº 9.203/2017, que instituiu a Política de Governança da Administração Pública Federal e tornou obrigatória a implementação de programas de integridade. Ao formalizar diretrizes de integridade, o decreto reforçou a noção de que estruturas de compliance são vetores estratégicos de governança e devem ser continuamente fortalecidas.

A efetividade dos programas de integridade, contudo, depende da existência de sistemas de controle interno estruturados, autônomos e tecnicamente capazes. Glock (2015) observa que o controle interno é um processo dinâmico, orientado ao enfrentamento de riscos e à realização dos objetivos institucionais. É nesse ponto que a compreensão jurídico-constitucional dos direitos fundamentais ilumina de maneira mais profunda o papel do controle interno na tutela da integridade.

O constitucionalismo contemporâneo reconhece que os direitos fundamentais não se esgotam em sua função subjetiva, de

proteção do indivíduo contra o Estado, mas possuem também uma dimensão jurídico-objetiva, que os transforma em valores estruturantes da ordem constitucional. Como afirma Sarlet, às normas de direitos fundamentais é atribuída “função autônoma, que transcende a perspectiva subjetiva” e revela conteúdos normativos próprios (SARLET, 2015, p. 143). Nessa mesma linha, Robert Alexy qualifica tais direitos como direitos fundamentalmente substanciais, pois com eles são tomadas “decisões sobre a estrutura normativa básica do Estado e da sociedade” (ALEXY, 2011, p. 522). Isso implica reconhecer que determinados princípios, como o da probidade, possuem densidade axiológica suficiente para orientar não apenas a atuação administrativa, mas também a organização institucional do próprio Estado.

Um primeiro desdobramento consiste na eficácia dirigente dos direitos fundamentais: a Constituição impõe ao Estado a obrigação permanente de implementar políticas, estruturas e procedimentos que concretizem seus conteúdos. Os direitos fundamentais não funcionam apenas como limites, mas como mandamentos de otimização, exigindo ações positivas em sua direção. No âmbito da integridade pública, isso significa que o Estado — União, estados e municípios — deve organizar-se para viabilizar a proteção efetiva da probidade administrativa, enquanto valor constitucional.

Outro desdobramento é a eficácia irradiante, pela qual os direitos fundamentais operam como vetores interpretativos das normas infraconstitucionais. Assim, normas de licitações, contratos, gestão fiscal e organização administrativa devem ser lidas de modo coerente com o princípio da probidade e com o conteúdo ético que dele se extrai. Isso transforma a probidade em parâmetro

hermenêutico: decisões administrativas e judiciais devem conformar-se aos seus valores.

Conecta-se a isso a noção de garantias institucionais, igualmente desenvolvida por Sarlet (SARLET, 2015), segundo a qual o ordenamento deve preservar estruturas essenciais à proteção dos direitos fundamentais contra retrocessos erosivos. Como lembra Ferrajoli (FERRAJOLI, 2006, p. 22), tais garantias são próprias da democracia e impedem o esvaziamento dos mecanismos indispensáveis à tutela de direitos. Nesse sentido, órgãos de controle interno e sistemas de integridade não podem ser reduzidos, suprimidos ou fragilizados sem violar a ordem constitucional, pois constituem instrumentos indispensáveis à garantia do direito fundamental à probidade administrativa.

A moralidade administrativa, conforme Dirley da Cunha Júnior (CUNHA JÚNIOR, 2006, p. 16), contém um conjunto de valores éticos que devem nortear o comportamento dos agentes públicos, a fim de assegurar uma gestão honesta e leal. Osório (OSÓRIO, 2020, p. 81) reforça que a probidade é espécie do gênero moralidade administrativa, representando sua dimensão mais densa. A violação desse princípio traduz condutas dotadas de desonestidade ou grave ineficiência funcional, o que demonstra a centralidade da probidade na estrutura constitucional brasileira.

A partir desse arcabouço, é possível reconhecer que a probidade administrativa ultrapassa seu caráter meramente legal ou ético e ingressa no âmbito dos direitos fundamentais. Conforme Souza (SOUZA, 2019), o art. 37, §4º da Constituição contém elementos que asseguram à coletividade o direito a uma administração íntegra, caracterizando verdadeiro direito fundamental

difuso, de natureza transindividual, o que permite seu enquadramento como direito fundamental de terceira dimensão (SARLET, 2015). O ministro Celso de Mello, no julgamento da Ação Penal nº 470, afirmou que a corrupção viola diretamente o direito fundamental da sociedade a um governo honesto (apud SOUZA, 2019, p. 55), reforçando essa perspectiva.

Se a probidade é, portanto, um direito fundamental, suas dimensões objetiva e subjetiva irradiam efeitos sobre toda a organização administrativa. A eficácia dirigente obriga o Estado a estruturar órgãos e mecanismos de integridade; a eficácia irradiante transforma a probidade em parâmetro de interpretação e aplicação normativa; e as garantias institucionais impedem retrocessos na proteção do valor constitucional da integridade.

Nesse contexto, o controle interno assume posição estrutural. Como órgão responsável por prevenir desvios, monitorar riscos, educar servidores e promover valores éticos, o controle interno materializa a dimensão objetiva do direito fundamental à probidade. Ele não apenas fiscaliza, mas orienta, induz e conforma a Administração aos valores constitucionais. Sua autonomia, capacidade técnica e estabilidade tornam-se, assim, requisitos constitucionais decorrentes de sua função de garantia institucional: reduzir suas atribuições ou fragilizá-lo significa incorrer em ação erosiva inconstitucional.

O controle interno, portanto, constitui o “coração” dos programas de compliance no setor público. Ele traduz o conteúdo ético da probidade em práticas concretas de governança, promovendo uma transição da mera legalidade formal para uma cultura de integridade e responsabilidade. Ao estruturar políticas de

integridade, monitorar riscos, prevenir irregularidades e reforçar padrões éticos, o controle interno confere eficácia prática ao direito fundamental à probidade e protege o ordenamento contra retrocessos éticos e organizacionais.

Assim, compliance e controle interno configuram-se como elementos interdependentes na construção de uma Administração Pública íntegra e eficiente, reforçando a cultura de responsabilidade, transparência e *accountability*, indispensáveis à consolidação da governança democrática no Brasil.

3.2 O controle interno municipal como indutor da cultura de conformidade

A elevação da probidade administrativa à condição de direito fundamental, reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência constitucional, produz consequências estruturais para o desenho e o funcionamento dos órgãos de controle interno. Se a probidade compõe o núcleo da moralidade administrativa e se apresenta como valor jurídico-objetivo essencial à ordem constitucional (SARLET, 2015), então o Estado brasileiro está juridicamente obrigado a organizar mecanismos capazes de concretizá-la, protegê-la e preveni-la contra retrocessos institucionais. É a partir dessa concepção que Ingo Wolfgang Sarlet (SARLET, 2008) propõe a noção de “fundamentalidade material”, segundo a qual também devem ser considerados fundamentais aqueles direitos que, embora não inseridos de forma explícita no catálogo clássico, guardam relação direta com a preservação da dignidade humana —

perspectiva que reforça o enquadramento da probidade como direito fundamental.

Nessa perspectiva, o controle interno deixa de ser apenas uma função administrativa e passa a constituir garantia institucional do direito fundamental à probidade. Conforme Ferrajoli (FERRAJOLI, 2006), garantias institucionais são estruturas que não protegem apenas indivíduos, mas asseguram a preservação de valores constitucionais, impedindo ações estatais que possam esvaziá-los. Assim como o Ministério Público é garantia institucional da tutela penal e coletiva, e como a Defensoria Pública é garantia institucional do acesso à justiça, o controle interno configura mecanismo indispensável à salvaguarda da integridade pública.

Autores clássicos do Direito Administrativo reforçam essa compreensão. Para Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, 2022), o controle administrativo é inerente à legalidade, pois visa assegurar que toda atuação estatal se mantenha dentro dos limites traçados pela lei. Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO, 2019), por sua vez, entende o controle como condição essencial de legitimidade, ao impedir que a Administração se afaste do interesse coletivo. Do mesmo modo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (DI PIETRO, 2023) destaca que o controle representa não apenas mecanismo jurídico de fiscalização, mas também exigência democrática capaz de materializar os princípios da moralidade e da *accountability*. A mesma autora explica que essa classificação evidencia também a função pedagógica do controle, ao permitir a prevenção e a responsabilização. Sob a ótica de sua natureza, há o controle de legalidade — que assegura conformidade normativa — e o controle de mérito, que examina conveniência, oportunidade e efetividade,

sendo este último cada vez mais relevante em uma Administração orientada por resultados, como observa Bandeira de Mello (MELLO, 2019).

A partir das dimensões dirigente e irradiada dos direitos fundamentais, a probidade impõe ao Estado deveres concretos. Pela eficácia dirigente, a Constituição determina que o Estado estruture procedimentos, instâncias e processos que assegurem gestão íntegra. Isso inclui a existência de unidades de controle interno formais, dotadas de pessoal qualificado, autonomia técnica e capacidade de monitoramento contínuo. A ausência desses mecanismos representa omissão inconstitucional, pois frustra a realização do comando constitucional de proteção à probidade.

Pela eficácia irradiante, a probidade assume função hermenêutica: normas de licitações, contratos, responsabilidade fiscal, governança e gestão de riscos devem ser interpretadas à luz desse direito fundamental. Isso reflete diretamente a atuação dos órgãos de controle interno, que passam a ser não apenas fiscalizadores das normas, mas agentes de conformidade constitucional, responsáveis por disseminar a integridade como valor estruturante no cotidiano administrativo.

Essa transformação da probidade em direito fundamental gera, ainda, uma ampliação qualitativa das funções do controle interno. Suas competências deixam de se restringir ao exame contábil, financeiro e orçamentário — como nos modelos clássicos da Lei nº 4.320/1964 — e passam a incorporar dimensões de governança, gestão de riscos, integridade, transparência, prevenção e educação ética. Glock (GLOCK, 2015) enfatiza que o controle interno moderno é processo contínuo e integrado, orientado pela

identificação e mitigação dos riscos que possam comprometer os objetivos institucionais. Quando esses riscos envolvem condutas desonestas, ineficientes ou antiéticas, a função do controle interno torna-se expressão concreta do direito à probidade.

Apesar desses avanços, Christianne Stroppa (STROPPA, 2021) alerta que “a mera atuação educativa e o controle a posteriori não foram o suficiente para impedir irregularidades”, o que reforça a centralidade de práticas preventivas robustas, como gestão de riscos e monitoramento contínuo. Complementarmente, o controle social — exercido por cidadãos, conselhos de políticas públicas e instrumentos de transparência — bem como a atuação difusa do Ministério Público, ampliam a rede de vigilância sobre a Administração. Como observa Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, 2022), essa diversidade de instâncias traduz a complexidade do sistema de freios e contrapesos, em que o controle não é função isolada, mas parte de uma engrenagem articulada voltada à tutela do interesse público.

No contexto da Administração Pública contemporânea, marcada por complexidade normativa e crescente interação com particulares, programas de integridade são instrumentos essenciais para garantir a efetividade do controle interno. O Decreto nº 9.203/2017 estabelece que a integridade deve ser estruturada a partir de mecanismos permanentes de prevenção, detecção e remediação de desvios, o que exige forte coordenação institucional. As unidades de controle interno, por deterem visão transversal do funcionamento da máquina administrativa, assumem naturalmente a posição de núcleo técnico de apoio, orientando a conformidade e monitorando a eficácia dos mecanismos de integridade.

Embora o Brasil possua avanços relevantes na institucionalização do controle interno, a literatura aponta dificuldades relacionadas à sua autonomia, capacitação e inserção nas estruturas administrativas. A transformação dessa função em garantia institucional, derivada diretamente do direito fundamental à probidade, reforça a necessidade de blindagem contra interferências políticas que possam esvaziar sua capacidade técnica. Reduções de pessoal, limitações orçamentárias injustificadas ou desvios de finalidade configuram, nesse sentido, atos potencialmente inconstitucionais, por violarem a proteção objetiva da probidade administrativa.

Outro aspecto relevante é a dimensão preventiva. A Constituição, ao estabelecer a moralidade e a probidade como princípios estruturantes, não se limita à repressão das condutas ímprobas. A lógica é de prevenção sistêmica, na qual o controle interno exerce papel pedagógico e orientativo, difundindo valores éticos, promovendo treinamentos, elaborando normativos, padronizando processos e fomentando a cultura de integridade. Dirley da Cunha Júnior (CUNHA JÚNIOR, 2006) ressalta que a moralidade administrativa exige conduta proba, honesta e funcionalmente adequada, comportamentos que não emergem de forma espontânea, mas de ambientes institucionais que promovem a ética como valor cotidiano.

Desse modo, o controle interno não apenas fiscaliza, mas induz comportamentos administrativos alinhados à Constituição. Ele funciona como vetor de transformação organizacional, responsabilizando gestores pelo cumprimento de padrões éticos,

reforçando práticas de governança e evitando que irregularidades evoluam para danos efetivos ao erário.

Por fim, é importante notar que a concepção do controle interno como instrumento de concretização do direito fundamental à probidade implica uma ressignificação de sua legitimidade. Sua atuação, quando técnica, fundamentada e preventiva, deixa de ser percebida como entrave burocrático e passa a ser entendida como componente indispensável à boa administração, à confiança dos cidadãos e à credibilidade estatal. A própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reforçado que princípios constitucionais, como moralidade e probidade, exigem mecanismos administrativos capazes de lhes dar eficácia, o que ratifica o papel central do controle interno nesse processo.

Assim, o controle interno revela-se elemento estrutural do arranjo institucional de integridade, desempenhando funções essenciais não apenas para a conformidade normativa, mas também para a realização dos valores constitucionais que fundamentam o Estado Democrático de Direito. Sua atuação efetiva traduz a dimensão objetiva do direito fundamental à probidade, contribuindo decisivamente para a construção de uma administração pública ética, transparente e comprometida com o interesse coletivo.

4 Iniciativas exitosas de controladorias no âmbito do compliance

A experiência da Controladoria-Geral da União (CGU) é reconhecida como um marco no fomento à cultura de integridade no Brasil. Além de orientar a implementação de programas de

compliance em órgãos federais, a instituição disponibiliza manuais, cursos e metodologias aplicáveis também a estados e municípios, destacando-se o Programa de Integridade Pública (CGU, 2017). Esse protagonismo federal abriu caminho para que governos estaduais e municipais estruturassem políticas próprias de governança e integridade, adaptadas às suas realidades.

No Rio Grande do Sul, a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE) implementou o Sistema de Controle de Programa de Integridade (SCPI), regulamentado pelo Decreto nº 55.631/2020 e pela Instrução Normativa CAGE nº 6/2021, tornando obrigatória a apresentação de programas de integridade por empresas contratadas pelo Estado. O SCPI, lançado em 2022, possibilita avaliação objetiva da conformidade de fornecedores, inserindo a integridade como critério contratual. Em levantamento oficial constante do sítio eletrônico da Secretaria da Fazenda, é possível observar que a base de fornecedores já conta com 67 certificados ativos, demonstrando um mecanismo contratual que transforma a integridade em critério objetivo de contratação.

Paralelamente, o governo gaúcho instituiu o *Plano Gaúcho de Promoção da Integridade* (Decreto nº 56.237/2021), que reúne medidas como autoavaliação dos órgãos estaduais, diagnósticos de riscos e compromissos formais de secretarias na adoção de boas práticas. Essa combinação entre regulação, fiscalização e indução pedagógica ilustra a maturidade da política de integridade do Estado.

No plano municipal, Belo Horizonte destaca-se como referência nacional. A Controladoria-Geral do Município criou, em 2019, o *Programa de Fomento à Integridade Pública e Gestão de*

Riscos (PFIP), que envolve diagnóstico de governança, mapeamento de riscos, análise de controles internos e criação de comitês de integridade.

A adesão voluntária de mais de 90% dos órgãos da administração direta e indireta evidencia a institucionalização de uma cultura de compliance. Ademais, Belo Horizonte foi a primeira capital a obter a certificação nível 2 do *Modelo de Capacidade de Auditoria Interna (IACM)* do Conaci, resultado que comprova a maturidade técnica da sua controladoria e a consolidação de práticas de auditoria com impacto direto na integridade pública. A certificação demonstra um aspecto mensurável na capacidade de auditoria interna.

Essas iniciativas revelam que, mesmo diante de limitações orçamentárias e institucionais, é possível alinhar o controle interno ao compliance e obter resultados significativos na prevenção da corrupção e no fortalecimento da confiança pública. O fator comum de sucesso reside na combinação de três elementos: a institucionalização normativa (leis, decretos, regulamentos), que garante estabilidade às práticas; a criação de instrumentos objetivos de avaliação (como o SCPI e os planos de integridade), que conferem mensurabilidade; e o engajamento da alta administração, que legitima e impulsiona a efetividade das políticas.

Os impactos dessas experiências são relevantes. Ao integrar o controle interno à lógica do compliance, estados e municípios passam a não apenas coibir irregularidades, mas também induzir boas práticas de governança, fortalecer a *accountability* e consolidar uma cultura organizacional voltada à integridade.

Para outros municípios, especialmente de pequeno e médio porte, essas práticas oferecem lições valiosas: a possibilidade de adaptação de instrumentos simples de autoavaliação de riscos; a viabilidade de adoção de códigos de conduta e comitês de integridade com baixo custo; e o potencial de articulação com órgãos estaduais e federais para apoio técnico.

Dessa forma, replicar essas iniciativas pode contribuir para que o controle interno municipal deixe de ser apenas uma exigência formal da Constituição e se torne, efetivamente, um vetor estratégico de compliance e de fortalecimento democrático.

5 Considerações finais

Ao longo do presente artigo, demonstrou-se que o controle interno, historicamente concebido como instrumento voltado à fiscalização da legalidade, evoluiu para assumir um papel central na promoção da integridade e da governança pública. Essa transformação reflete o deslocamento paradigmático da Administração Pública brasileira, que passou de uma lógica estritamente formalista para a construção de uma cultura institucional orientada por princípios de compliance, capaz de prevenir irregularidades, induzir boas práticas e consolidar valores éticos no setor público.

Nesse contexto, o controle interno não mais se restringe à função de fiscalização, tornando-se um vetor estratégico de indução de condutas administrativas pautadas pela transparência, eficiência, responsabilidade e *accountability*. Tal reposicionamento está intimamente vinculado à sua função constitucional de proteção ao

direito fundamental à probidade administrativa, o qual consagra um padrão de conduta baseado na honestidade, lealdade, boa-fé e decoro, exigido dos agentes públicos no exercício da função pública.

Compreendido como um conjunto de estruturas institucionais e mecanismos de governança, o controle interno atua como instrumento de concretização da eficácia objetiva dos direitos fundamentais, influenciando diretamente o desenho institucional, os procedimentos administrativos e a cultura organizacional da Administração Pública. Ao definir e implementar diretrizes voltadas à integridade, o controle interno exerce função irradiadora do princípio da probidade, garantindo que a atuação estatal se oriente de forma permanente pelos valores constitucionais. Nessa perspectiva, configura-se também como garantia institucional, protegendo os instrumentos de tutela da integridade contra retrocessos normativos ou omissões estatais, sob pena de incorrer na vedação da proteção deficiente.

A efetividade desse novo papel atribuído ao controle interno, no entanto, ainda depende do enfrentamento de desafios institucionais, organizacionais e culturais, especialmente no âmbito dos entes municipais. Entre os principais entraves, destacam-se a insuficiência de autonomia funcional e financeira das unidades de controle, a carência de pessoal qualificado, a fragmentação dos sistemas municipais frente aos controles estaduais e federais, e a resistência à adoção de práticas inovadoras que rompam com modelos de gestão historicamente enraizados. Estudos realizados pelo CONACI e pelo Banco Mundial evidenciam que a mera existência formal de estruturas de controle interno, sem recursos

adequados, compromete sua efetividade, restringindo sua atuação a funções burocráticas e de baixo impacto estratégico.

Apesar desses obstáculos, diversas experiências exitosas nas esferas federal, estadual e municipal demonstram que é possível alinhar o controle interno a programas de integridade como instrumentos de governança pública proativa. Iniciativas como o Programa de Integridade Pública da CGU, os sistemas estaduais de avaliação de integridade, como o SCPI no Rio Grande do Sul, bem como o Programa de Fomento à Integridade Pública de Belo Horizonte, evidenciam que a combinação entre institucionalização normativa, instrumentos objetivos de avaliação e o engajamento da alta administração é capaz de prevenir ilícitos, fortalecer a cultura ética e aprimorar a eficiência na execução das políticas públicas.

Essas experiências reforçam que mesmo municípios de pequeno e médio porte podem implementar programas de integridade adaptados à sua realidade local, com baixo custo e resultados significativos em termos de transparência, eficiência e confiança institucional. Em termos práticos, cabe aos gestores públicos investir no fortalecimento das unidades de controle interno por meio da alocação de dotação orçamentária compatível, capacitação técnica contínua, implantação de programas de integridade alinhados ao contexto municipal e articulação efetiva com órgãos de controle externo e parceiros estratégicos.

Do ponto de vista acadêmico, o tema apresenta vasto campo de investigação futura, com destaque para estudos sobre indicadores de maturidade do controle interno municipal, avaliação do impacto de programas de integridade na efetividade das políticas públicas, análises comparadas internacionais e formas de

articulação entre mecanismos sancionatórios e consensuais. Tais investigações podem contribuir para uma compreensão mais abrangente sobre o papel transformador do controle interno na consolidação de uma Administração Pública orientada pela integridade.

Em síntese, o fortalecimento do controle interno, em sua interface direta com o direito fundamental à probidade administrativa, representa condição indispensável para o avanço da Administração Pública brasileira rumo a uma governança ética, eficiente e responsável. Ao consolidar a cultura de compliance como instrumento estruturante da atuação estatal, assegura-se que os entes federativos, especialmente os municípios, possam exercer sua autonomia com transparência e compromisso com o interesse público, promovendo a confiança da sociedade nas instituições democráticas e efetivando, de modo substancial, os princípios constitucionais que regem a administração pública.

Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal.

BRASIL. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e Orçamento Federal.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública.

BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei nº 12.846/2013.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas públicas.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Altera a LINDB. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm. Acesso em: 3 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5705/SC**. Rel. Min. André Mendonça. Julg. 6 jun. 2025. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/463859067>. Acesso em: 3 set. 2025.

CAGE. Manual SCPI — **Sistema de Controle de Programa de Integridade para Empresas**. Porto Alegre: CAGE, 2023. Disponível em: <https://cage.fazenda.rs.gov.br/upload/arquivos/202506/27102610-manual-scpiempresas-2023-v18-07-23.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2025.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**. São Paulo: Atlas, 2015.

CGU. **Manual para implementação de programas de integridade: orientações para o setor público**. Brasília: CGU, 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas**. Brasília: CGU, 2015.

Disponível em:

https://www.gov.br/cgu/.../GuiaDiretrizes_v14out1.pdf. Acesso em: 17 set. 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Programa Integridade – Portal Gov.br**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/.../programa-integridade>. Acesso em: 17 set. 2025.

CONACI. **BH é a única cidade do país certificada no Nível 2 do Modelo de Capacidade de Auditoria Interna (IA-CM)**. Ago. 2023.

Disponível em: <https://conaci.org.br/noticias/...> Acesso em: 27 nov. 2025.

CONACI; BANCO MUNDIAL. **Novo estudo do Conaci e Banco Mundial avalia capacidade de os municípios promoverem transparência e combate à corrupção**. Brasília: Conaci, 18 jun. 2023.

CONTADORIA E AUDITORIA-GERAL DO ESTADO (CAGE). **Governo atualiza regras sobre programas de integridade para empresas que contratem com a administração pública**.

Secretaria da Fazenda do RS, 2024. Disponível em:

<https://fazenda.rs.gov.br/governo-atualiza-regras...> Acesso em: 27 nov. 2025.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FERRAJOLI, Luigi. **Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales**. Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho [S.I.]. nº 29. Novembro, 2006. P. 15 -31.

GLOCK, José Osvaldo. **Sistema de controle interno na administração pública**. Curitiba: Juruá, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 48. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

OCDE. **Recommendation on Public Integrity**. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>. Acesso em: 3 set. 2025.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Manual do Programa de Fomento à Integridade Pública e Gestão de Riscos (PFIP)**. Belo Horizonte: PBH, [s.d.]. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/.../manual-pfip.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SOUZA, Renee do Ó. **Os efeitos transversais da colaboração premiada e o acordo de leniência**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

STROPPIA, Christianne de Carvalho; MELISSOPOULOS, Artur Giolito. Controle preventivo dos tribunais de contas como forma de combate a irregularidades na administração pública. **Direitos Democráticos & Estado Moderno**, v. 3, 2021. DOI: 10.23925/ddem.i3.55373. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/DDEM/article/view/55373>. Acesso em: 3 set. 2025.



Este artigo está licenciado sob uma [Licença Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)