



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA, JUSTIÇA E**  
**CIDADANIA**

**KARINNA SIMAS DE SALLES LEÃO**

**MODELO DE CONTROLE INTERNO PARA O**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA**

Salvador, BA  
2018

**KARINNA SIMAS DE SALLES LEÃO**

**MODELO DE CONTROLE INTERNO PARA O  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Manuel de Freitas Jorge

Salvador, BA  
2018

L437

Leão, Karinna Simas de Salles,  
Modelo de controle interno para o Ministério Público do Estado da Bahia /  
por Karinna Simas de Salles Leão. – 2018.  
197 f.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Manuel de Freitas Jorge.  
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de  
Direito, 2018.

1. Administração pública. 2. Cidadania. 3. Segurança pública. 4. Minis-  
tério público. I. Universidade Federal da Bahia

CDD- 363.1

**KARINNA SIMAS DE SALLES LEÃO**

**MODELO DE CONTROLE INTERNO PARA O  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA**

Área de Concentração: Segurança Pública  
Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Cidadania

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em ... de ..... de 2018.

**BANCA EXAMINADORA**

Eduardo Manuel de Freitas Jorge – Orientador  
Doutor em Difusão do Conhecimento pela Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, Brasil.  
Universidade Estadual da Bahia

Neivalda Freitas de Oliveira  
Doutora em História pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, São Paulo, Brasil  
Universidade do Estado da Bahia

Sônia Cristina Lima Chaves  
Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, Brasil  
Universidade Federal da Bahia

Àquele que, guiado pela intuição, encontra em mim preciosidades visíveis apenas para si e que, com seu afeto e cuidado, permeia de luzes meus caminhos, permitindo desvelar, ao longo da jornada, a minha verdadeira natureza.

## AGRADECIMENTOS

Esta é uma página injusta! Há tantas pessoas e tanto a agradecer que, por certo cometerei a arbitrariedade de, eventualmente, não nomear a todos que, no decorrer do processo de elaboração deste trabalho, de alguma forma colaboraram para que eu vencesse mais esta etapa.

Assim, reconhecendo essa possibilidade, consigno, desde logo o meu apreço a cada um deles, fazendo uso destas linhas para registrar a minha gratidão:

Ao Ministério Público do Estado da Bahia, instituição da qual orgulhosamente faço parte desde 2005, quando passei a integrar o quadro permanente de servidores.

Aos Procuradores Gerais de Justiça Márcio José Cordeiro Fahel e Ediene Santos Lousado pela iniciativa de, ao implementarem o programa de Mestrado Institucional, viabilizar o acesso a servidores.

Às colegas do Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação, sem as quais esta dissertação não existiria, pelo apoio absoluto e comprometimento para com o trabalho de campo, imprescindível para a concretização do Capítulo 4 (cerne deste estudo). Sou-lhes imensamente grata, Bete, Fabíola, Vânia, Cris e Georgia.

À colega de curso Maria Pilar Cerqueira Maquieira Menezes, Promotora de Justiça, ex-Coordenadora do Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação (CEDUC), por, desde o início haver acreditado neste Projeto, pela sua companhia e estímulo nos momentos difíceis, por ter aberto as portas do CEDUC para que estas ideias pudessem ser testadas e aprimoradas, possibilitando a concretização do objeto de pesquisa, mas, principalmente, obrigada por sua absurda sinceridade, por seu carinho e sua amizade. Estes me são inestimáveis!

Aos três Promotores de Justiça, Coordenadores de Centro de Apoio, pela confiança em participar das entrevistas, dispensando seu tempo e expondo as experiências, expectativas e vicissitudes à frente da gestão e execução orçamentária dos seus órgãos.

Aos colegas servidores, lotados na Controladoria Interna do Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN), por participarem da pesquisa de campo, realizada

através de questionários semiestruturados, e que permitiram vislumbrar relevantes questões acerca dos órgãos de controle interno do MP brasileiro.

À Promotora de Justiça Mônica Barroso Costa, ex-Coordenadora da Controladoria, pela sua sensibilidade em perceber a relevância deste Projeto, dele participando ora como depoente, ora como interlocutora. Obrigada por todo o auxílio e amparo.

Aos colegas servidores integrantes da equipe da Controladoria do MPBA, por tudo e mais um pouco: pela compreensão quando dos longos afastamentos para elaboração deste texto; pelas discussões técnicas, pelas ideias e sugestões e, principalmente, pela benevolência quando dos meus dias mais tormentosos.

Ao colega de curso Gilberto Costa de Amorim Júnior, paradigma de profissionalismo, disciplina, organização e persistência ante as adversidades, por suas incontáveis e enriquecedoras anotações, as quais se constituíram em um árduo e efetivo trabalho de coorientação. Poucos serão sempre os agradecimentos!

Ao meu orientador pela paciência e abnegação em me acolher, inesperadamente, como orientanda, tornando viável a conclusão deste curso. Agradeço-lhe, também, os nossos encontros e seus apontamentos, cujas considerações ajustaram os rumos desta dissertação.

Aos amigos, esses, poucos, a minha maior riqueza! Obrigada por fazerem, às vezes de perto, às vezes de longe, parte da minha história.

Por fim, porém não por último, à minha família por ser meu chão, meu porto seguro e a Kiki por seu amor incondicional.

Só existem dois dias no ano que nada pode ser feito. Um se chama ontem e o outro se chama amanhã, portanto hoje é o dia certo para amar, acreditar, fazer e principalmente viver.

(Tenzin Gyatso, o 14º Dalai Lama)



LEÃO, Karinna Simas de Salles. Modelo de controle interno para o Ministério Público do Estado da Bahia. 197f. il. 2017. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

## RESUMO

Esta pesquisa de mestrado profissional é sobre o controle interno do Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA). Nela se busca promover um diagnóstico que evidencie os principais problemas estruturais da Controladoria do MPBA e que obstaculizam uma atuação de excelência por parte do órgão, bem como identificar como esse órgão pode colaborar, visando garantir os recursos (humanos e materiais) à atividade fim para a concretização de uma efetiva da cidadania. Este trabalho pretende indicar estratégias para solucionar os problemas conjunturais revelados pela pesquisa de campo, sugerindo um projeto de intervenção, que discute e propõe diretrizes, a partir de um desenho norteado pelo pensamento sistêmico organizacional e baseado em uma gestão por processos, para a ampliação do alcance das atividades da Controladoria do MPBA, através da implementação do controle interno difuso. Aborda-se a relação entre controle interno e a sua relevância para o papel do Ministério Público, quando se trata da defesa de garantias fundamentais, enfocando a mudança do perfil institucional de agente persecutório para o de fiador nas lutas por uma sociedade mais igualitária, exibindo casos concretos de projetos implementados e em ampla execução, os quais implicam custos para a sua operacionalização e requerem o provisionamento de recursos financeiros e a realização de gestão orçamentária para a concretude de suas ações. Trata-se do conceito de “cidadania plena” que será utilizado ao longo deste trabalho e como a pesquisa de campo influenciou na escolha do referencial teórico-metodológico, escolhendo-se um viés que fornecesse soluções operacionais pragmáticas face às premências cotidianas da Controladoria do MPBA. Também, estuda-se o controle da administração pública, o processo de construção normativa do controle interno no Brasil, suas diferentes nomenclaturas e se faz a diferença entre cada uma de suas categorias, assinalando distinções importantes entre os conceitos de auditoria, correição, ouvidoria, *accountability*, governança pública e controle interno. Ressalta-se a exígua bibliografia sobre o tema, realçando-se a passagem da abordagem sociológica, inicialmente escolhida, para um modelo teórico baseado nas estruturas do pensamento sistêmico, na modelagem e gestão por processos, ferramentas empregadas para conceber o modelo difuso de controle interno do MPBA. Para então, concluir com o cerne desta dissertação, a construção de um desenho mais abrangente para a Controladoria do Ministério Público do Estado da Bahia, que engloba a sua reformulação orgânica, a interiorização de suas atividades e a disseminação do controle interno na instituição, analisando-se, por fim, este modelo e do seu processo de implementação, privilegiando a fala dos atores nele envolvidos. O desfecho deste trabalho pesquisa reúne as considerações finais da pesquisa, reiterando as soluções propostas e apontando possíveis objetos para posteriores estudos.

**Palavras-chave:** Controle interno. Administração Pública. Ministério Público. Cidadania. Segurança Pública.

LEÃO, Karinna Simas de Salles. Internal control model for the Public Prosecutor's Office in the State of Bahia. 197 pp. ill. 2017. Master Dissertation – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

## ABSTRACT

This master's degree research focus the Internal Control point of view of Bahia State Public Prosecutor's Office (Public Ministry – PPO). It aims to point the main design flaws of the PPO Control department that may act as a barrier for a state-of-the-art performance of the PPO as a whole, and also how this part of the Office can help towards delivering all the resources (human and material) so the Office's main purpose may deliver real citizenship experience for all population. This work looks to show solutions to design problems that were raised on the field research, proposing an intervention project that will discuss and come out with guidelines, all inspired on a systemic-aware process-oriented approach, to widen the effects of the Control department activities, through diffuse internal control implementation. The relation between the Internal Control and its effect on the role of the PPO, in matters of assuring fundamental rights, swinging from a (usually criminal) law enforcer point of view to a partner for a more equal society standpoint, showing real projects that are implemented and running, that means costs to keep running and demand a financial plan and management so the projects can leave the paper and become real. The work is about the “complete citizenship” concept that will be used throughout this work and how the field research affected the decision on what theoretical and methodological references would be used, choosing a bias that would deliver pragmatic operational solutions regarding the day-by-day lived on PPO Control unit. And also, this work studies the public administration control practices, the process that run só internal control rules and laws arise in Brazil, all the different names and categories, highlighting the differences from the concepts of audit, inspection<sup>1</sup>, ombudsman, accountability, public governance e internal control. Stands out the narrow bibliography on the subject, highlighting the sociological approach, at first chosen, and the change to a more theoretical model based on the systemic thinking, on process oriented modeling and managing, that were the tools used to conceive the PPO diffuse internal control model. To complete the core of this research, the proposal of a more embracing design for the Bahia State PPO Control department, that would revamp its internal reformulation, strengthen its all state vocation and activities, and the duty to spread the work of internal control within the Office, analysing, at last, this model and its implementation process, remembering the words of the actors that got involved in the process. The conclusion of this work summarizes the research closing statements, where it enforces the proposed solutions and providing new guidelines for further studies.

**Keywords:** Internal control. Public administration. Public Prosecutor's Office. Citizenship. Public security.

## LISTA DE FIGURAS

Figura	1	Mapa Estratégico do Ministério Público Brasileiro 2011-2015.....	30
Figura	2	Mapa Estratégico Ministério Público do Estado da Bahia 2011-2023.....	32
Figura	3	Porta-fólio de Programas MPBA – I.....	35
Figura	4	Porta-fólio de Programas MPBA – II.....	36
Figura	5	Porta-fólio de Programas MPBA – III.....	36
Figura	6	Porta-fólio de Programas MPBA – IV.....	37
Figura	7	Porta-fólio de Programas MPBA – V.....	37
Figura	8	Porta-fólio de Programas MPBA – VI.....	38
Figura	9	NUPAR – Unidade Móvel (I).....	40
Figura	10	NUPAR – Atendimento MP vai às Ruas - Unidade Móvel (II)....	40
Figura	11	Comunidade Legal.....	43
Figura	12	Projeto CISP.....	43
Figura	13	Comunidade Segura.....	45
Figura	14	Padrão de organização sistêmico de “uma organização que aprende” .....	84
Figura	15	Ciclo de Vida BPM/ Guia para Gerenciamento de Processos de Negócio - Corpo Comum de Conhecimentos (BPM CBOK).....	94
Figura	16	A Construção do Modelo .....	95
Figura	17	Modelo Orgânico Atual da Controladoria do MPBA.....	111
Figura	18	Modelo Orgânico Ideal da Controladoria do MPBA.....	116
Figura	19	Etapas de Execução do Projeto de Implementação do Controle Interno Difuso (PICID).....	128

## LISTA DE TABELAS

Tabela	1	Metodologia de 6 (seis) fases para o ciclo de Gestão de Processos .....	92
Tabela	2	Recursos Humanos do Modelo Orgânico Atual da Controladoria do MPBA.....	112
Tabela	3	Recursos Humanos do Modelo Orgânico Ideal da Controladoria do MPBA.....	117
Tabela	4	Cronograma de Interiorização da Controladoria do MPBA.....	120
Tabela	5	Custo Operacional para a Interiorização da Controladoria do MPBA (Etapa I).....	122
Tabela	6	Síntese dos Problemas e Soluções da Controladoria do MPBA.....	123
Tabela	7	Sistemas Administrativos do Controle Interno do MPBA.....	126
Tabela	8	Etapas III e IV do PICID.....	130

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AN	Ato Normativo
ABPMP	<i>Association of Business Process Management Professionals</i>
ACID	Agentes de Controle Interno Difuso
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ATA	Assistente Técnico Administrativo
AUDIN	Auditoria Interna
BPM	<i>Business Process Management</i> (Gestão de Processos de Negócio)
c. c.	combinado com
CEDUC	Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação
CID	Controle Interno Difuso
CISP	Comitê Interinstitucional em Segurança Pública do Estado da Bahia
CF	Constituição Federal
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CGU	Controladoria-Geral da União
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
COER	Coordenadoria Especializada em Recursos
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
CONSEG	Conselhos Comunitários de Segurança
CONTROL	Controladoria
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
CPC	Código de Processo Civil

DIFIN	Diretoria de Finanças
EXPCID	Execução do Protocolo de Controle Interno Difuso
FIPLAN	Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Governo do Estado da Bahia
FMP	Função do Ministério Público
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
INCOSAI	Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras - INTOSAI
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i> (Organização Internacional das Entidades Superiores de Fiscalização)
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
MP	Ministério Público
MPBA	Ministério Público do Estado da Bahia
MPGO	Ministério Público do Estado de Goiás
MPMA	Ministério Público do Estado do Maranhão
MPMT	Ministério Público do Estado do Mato Grosso
MPPR	Ministério Público do Estado do Paraná
MPPE	Ministério Público do Estado de Pernambuco
MPRN	Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte
MPRJ	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
MPSP	Ministério Público do Estado de São Paulo
MPSE	Ministério Público do Estado de Sergipe
MPTO	Ministério Público do Estado do Tocantins
NAI	Núcleo de Auditoria Interna
NAP	Núcleo de Acompanhamento Procedimental
NARJ CÍVEL	Núcleo de Acompanhamento de Recursos Judiciais Cíveis

NUPAR	Núcleo de Promoção da Paternidade Responsável
PAAI	Plano Anual de Auditoria Interna
PCID	Protocolo de Controle Interno Difuso
PGA	Plano Geral de Atuação
PGJ	Procuradoria Geral de Justiça
PICID	Projeto de Implementação do Controle Interno Difuso
PRJ	Promotoria Regional de Justiça
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
SC	Sistema <i>Channel</i>
SCI	Sistema de Controle Interno
TCE/BA	Tribunal de Contas do Estado da Bahia
TCU	Tribunal de Contas da União
UAT	Unidade de Apoio Técnico Administrativo
UCI	Unidade de Controle Interno
UG	Unidade Gestora

# SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>1</b>	<b>O PERCURSO DA PESQUISA: SUA CONTEXTUALIZAÇÃO E SEUS CAMINHOS .....</b>	<b>25</b>
1.1	O MINISTÉRIO PÚBLICO: PAPEL INSTITUCIONAL E A RELAÇÃO ENTRE “CIDADANIA PLENA”, SEGURANÇA PÚBLICA E CONTROLE INTERNO .....	26
1.2	OS SOLITÁRIOS CAMINHOS DESSA PESQUISA: HORIZONTES E DESAFIOS .....	48
<b>2</b>	<b>O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>53</b>
2.1	CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA NORMATIZAÇÃO .....	55
2.2	O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NOMENCLATURAS APLICÁVEIS .....	65
2.2.1	<b>Auditoria .....</b>	<b>66</b>
2.2.2	<b>Atividade de Correição .....</b>	<b>68</b>
2.2.3	<b>Atividade de Ouvidoria .....</b>	<b>69</b>
2.2.4	<b>Accountability .....</b>	<b>70</b>
2.3.5	<b>Governança Pública .....</b>	<b>71</b>
2.4.6	<b>Controle Interno .....</b>	<b>73</b>
<b>3</b>	<b>O PENSAMENTO SISTÊMICO E OS FUNDAMENTOS DA GESTÃO POR PROCESSOS E MODELAGEM COMO INSTRUMENTOS DE UM MODELO DE CONTROLE INTERNO DO MPBA .....</b>	<b>78</b>
3.1	O PENSAMENTO SISTÊMICO E A CONCEPÇÃO BÁSICA DO MODELO DE CONTROLE INTERNO DIFUSO DO MPBA .....	79
3.2	GESTÃO POR PROCESSOS .....	85
3.3	MODELAGEM DE PROCESSOS .....	88
3.4	PARADIGMAS PRÁTICOS DO PROJETO DE IMPLATAÇÃO DO CONTROLE INTERNO DIFUSO (PICID) DO MPBA .....	91



<b>4</b>	<b>MODELO PARA A CONTROLADORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA .....</b>	<b>96</b>
4.1	O CONTROLE INTERNO, O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO E A CONTROLADORIA DO MPBA .....	99
4.2	PROJETO DE IMPLEMENTAÇÃO DO CONTROLE INTERNO DIFUSO DO MPBA .....	124
4.3	A ANÁLISE DO MODELO E DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO CONTROLE INTERNO DIFUSO DO MPBA .....	132
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>136</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>140</b>
	<b>APÊNDICE A - Execução do Protocolo de Controle Interno Difuso (EXPCID) .....</b>	<b>160</b>
	<b>APÊNDICE B - Cronograma de implantação do EXPCID no CEDUC .</b>	<b>163</b>
	<b>APÊNDICE C – Proposta de Instrução Normativa da Controladoria do MPBA .....</b>	<b>166</b>
	<b>APÊNDICE D - Cronograma e orientações para a implementação do controle interno difuso no CEDUC .....</b>	<b>168</b>
	<b>APÊNDICE E - Três modelos de papel de trabalho elaborados pelos servidores para execução da auditoria interna do CEDUC – PCID .....</b>	<b>171</b>
	<b>APÊNDICE F - Modelo de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido subscrito pelos participantes da pesquisa de campo .....</b>	<b>189</b>
	<b>APÊNDICE G - Questionário aplicado à equipe da Controladoria Interna do MPRN .....</b>	<b>192</b>
	<b>APÊNDICE H - Estrutura básica das entrevistas semiestruturadas com Servidores e Promotores de Justiça do MPBA (Grupos 1, 2 e 3)..</b>	<b>193</b>

## INTRODUÇÃO

A Administração Pública encontra suas balizas nos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e economicidade<sup>1</sup>, previstos no art. 37 c. c. art. 70 da Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988), devendo se observar a supremacia do interesse público e a probidade, sem descuidar de uma atuação razoável e proporcional.

O princípio da legalidade é, no dizer de Carvalho Filho (2013, p. 940), o mais importante em termos de função administrativa, uma vez que parte da premissa de que esta (a função em tela) desenvolve-se de forma subjacente à lei e que aqueles que a apresentam não dispõem do livre arbítrio inerente aos particulares, estando tudo o que ocorre no âmbito da Administração adstrito ao que a lei determina.

A impessoalidade está intrinsecamente relacionada com a finalidade pública, posto que deve nortear toda e qualquer atividade, não podendo a Administração, como alerta Di Pietro (2013, p. 64), agir com o escopo de prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, já que o seu comportamento necessariamente há de ser sempre regido pelo interesse público.

A moralidade é um paradigma que, consoante os ensinamentos de Marinela (2005, p. 37) e Moraes (2005, p. 296), estatui estar a prática do administrador público atrelada aos ditames da conduta ética, honesta, exigindo-se a observância de padrões de boa-fé e lealdade, bem como lhe impondo, mais do que o mero cumprimento da estrita legalidade, respeito aos princípios éticos de razoabilidade e justiça, uma vez que a moral administrativa constitui pressuposto de validade de todo ato praticado.

Já o princípio da eficiência se traduz no modo pelo qual se processa a performance da atividade administrativa, estando relacionada à conduta dos agentes

---

<sup>1</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]”

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”

(CARVALHO FILHO, 2013, p. 32) e impondo-se a todo o servidor público a obrigação de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional, correspondendo à obrigação de bem administrar (MEIRELLES, 2002, p. 86).

A economicidade a que se refere o art. 70 da Constituição Federal <sup>2</sup> conduz a Administração à racionalização dos seus atos e a uma gestão eficiente dos recursos públicos, associando a análise da legalidade e à de desempenho (LESSA, 2014, p. 15), com o intuito de evitar prejuízo ao erário, maximizando o custo-benefício.

Por seu turno, a supremacia do interesse público pode ser sintetizada pela máxima de que sempre que houver divergência de interesses entre o público e o particular, o primeiro prevalecerá, sendo o Estado responsável pela sua tutela.

Ao lado do princípio da legalidade, este outro cânone ostenta relevância impar, visto que, segundo Justen Filho (2013, p. 144), a supremacia e indisponibilidade do interesse público integram a República, pois o efetivo titular do interesse público são os administrados, não sendo facultado ao agente público – mero servo do povo – escolher qual interesse realizar.

A probidade administrativa, mais uma vez ensina (LESSA, 2014, p. 16), está relacionada à boa-fé e é afeta ao princípio da moralidade brevemente tratado acima, já que o administrador tem por obrigação agir com honestidade no exercício da função pública, nos termos do art. 37 da CF (BRASIL, 1988) c. c. o art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA)<sup>3</sup> (BRASIL, 1992).

---

<sup>2</sup> Transcrito na nota de rodapé anterior.

<sup>3</sup> Art. 37 transcrito em nota de rodapé anterior.

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

Por fim, não bastasse à observância desses contornos, o gestor há de exercer seu mister dentro de parâmetros razoáveis e proporcionais. A razoabilidade almeja compatibilizar os meios aplicados e os fins perseguidos, impondo limites à denominada discricionariedade administrativa, que, grosso modo, poderia ser explicada como um espaço, uma faixa de manobra para a prática de certos atos administrativos executados de acordo com a conveniência e oportunidade vislumbradas pelo agente público.

Este padrão de razoabilidade, do qual se fala, arrasta consigo a variável da proporcionalidade, uma vez que quem gere precisa estar atento à simetria entre os meios que utiliza e os fins que pretende alcançar, usando para tanto não os seus próprios referenciais, mas a régua-medida da sociedade em que vive ante ao caso concreto. Como bem anotou Di Pietro (2013, p. 81), o espaço livre deixado pela norma legal para a decisão administrativa, segundo critérios de oportunidade e conveniência, reduz-se, na maioria das vezes, a momentos nos quais os fatos apontam ao gestor a melhor solução.

Neste cenário, constata-se ser indispensável a existência de controles, com o objetivo de verificar a regularidade e a legalidade dos atos da Administração, a fim de averiguar se são obedecidos os princípios antes elencados, inclusive o da supremacia do interesse público, aferido pela avaliação da conveniência do ato praticado (MILESKI, 2013, p. 140).

Este controle que há de ser exercido sobre a Administração Pública visa assinalar as faltas e os erros, com o intuito de que se possam repará-los, evitando-se a indesejada repetição (FAYOL, 1981, p. 139).

Para tanto, Silva (apud CASTRO, 2013, p. 18) sugere o emprego de um conjunto de meios institucionais organizados, que contemplem as diversas searas (patrimonial, financeira, de recursos humanos, dentre outras) e forneça os necessários instrumentos para a esmerada execução dos fins governamentais.

---

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas. (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014)

IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015)”

Estes meios de controle aqui referidos podem existir dentro (controle interno) ou fora (controle externo) da instituição, conforme a sua estrutura orgânica. Ao longo desta pesquisa, esclarecer-se-á as similitudes e diferenças entre ambos, dando-se ênfase maior ao primeiro tipo, objeto de interesse neste trabalho.

O controle interno – pano de fundo desta pesquisa – terá esta natureza quando a aferição se voltar para os órgãos da Administração incumbidos de exercer a atividade (CARVALHO FILHO, 2013, p. 334), possuindo um caráter preventivo, que englobe as atividades de promoção à transparência, combate à corrupção e forneça ferramentas capazes de colaborar para a uma efetiva e eficaz governança pública (LESSA, 2014, p. 8).

Nesse diapasão, dois são os objetivos gerais desta pesquisa:

a) promover um diagnóstico que evidencie os principais problemas estruturais da Controladoria do Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA) que possam obstacularizar uma atuação de excelência por parte do órgão, e

b) identificar como a Controladoria do MPBA pode contribuir, visando garantir os recursos (humanos e materiais) à atividade fim para a concretização de uma efetiva da cidadania.

No que tange aos objetivos específicos, esta pesquisa se propõe a:

a) indicar estratégias para solucionar os problemas conjunturais da Controladoria do MPBA, revelados pela pesquisa de campo, e

b) sugerir um projeto de intervenção, discutindo e propondo diretrizes, a partir de um desenho norteado pelo pensamento sistêmico organizacional e baseado em uma gestão por processos, para a ampliação do alcance das atividades da Controladoria do MPBA, através da implementação do controle interno difuso.

Assim, partindo da percepção de que os atos administrativos e as ações de gestão devem estar revestidas, como assinala Bresser-Pereira (1995), de mecanismos preventivos que visem coibir a malversação dos recursos públicos, os desvios de conduta, a adequação de práticas inerentes à gestão eficiente e à responsabilização das irregularidades, este trabalho questiona em que medida o órgão de controle interno pode se tornar instrumento para consecução da atividade

finalística, ao tempo em que questiona, também, a abrangência e a eficiência do atual modelo.

A delimitação do escopo restringir-se-á à exploração da Unidade de Controle Interno (UCI) do MPBA, focando o estudo de sua estrutura atual, a sua inserção no mapa de controle interno do Ministério Público brasileiro e a propositura de um modelo que contemple o fortalecimento da gestão, a transparência, a produtividade e a *accountability*<sup>4</sup>.

A metodologia escolhida foi descritivo-qualitativa. Descritiva em uma primeira etapa, para que fosse possível compreender a estrutura e o grau de organização e produtividade da UCI estudada, qual seja, a Controladoria do MPBA.

Adotou-se a abordagem qualitativa, por ser a mais adequada para a compreensão do objeto, das unidades de controle interno dos Ministérios Públicos Estaduais, dos atores envolvidos nestes setores e de como se relacionam os fenômenos do controle, da responsabilização, da prestação de contas e da transparência.

Ao seguir a metodologia descritivo-qualitativos, a autora é capaz de passar de um estágio inicial de constatações para outro, no qual se superam referenciais e se permite a revisão de paradigmas teóricos utilizados previamente. Esta estratégia fornece o supedâneo para as análises, explicações e propostas, no que concerne ao controle interno.

Vale dizer que, para o desenvolvimento da pesquisa, o método qualitativo se mostra o instrumento mais adequado, pois dá lugar à descrição das complexidades de um determinado problema, ao tempo em que facilita a análise da interação de certas variáveis, bem como a compreensão e classificação dos processos dinâmicos vividos pelos sujeitos sociais envolvidos, além de contribuir para a implantação de mudanças (RICHARDSON, 1999, p. 80).

Saliente-se que este método orientou a forma de coleta dos dados e, ainda, a construção da proposta de remodelação da UCI do MPBA.

---

<sup>4</sup> Termo que não apresenta tradução exata para a língua portuguesa, refere-se a algo ou alguma situação que pode ser mensurada, passível de ser calculada, associado a "responsabilização"; normalmente aplicado aos domínios da política e da administração.

O método dedutivo também é adotado, pois conforme leciona Siena (2007, p. 50), através dele é possível explicar as premissas, partindo-se do geral ao específico.

Acerca da pesquisa, pode-se afirmar que a estrada trilhada pela pesquisadora começou com o estudo da bibliografia disponível sobre o tema, o desafio da definição do problema, perpassando pela análise de casos que levou em conta o perfil das UCI dos Ministérios Públicos Estaduais a partir de 2013, ano de criação da Controladoria do MPBA, concluindo-se com o tratamento dos dados obtidos.

A revisão bibliográfica traz o diálogo com vários estudiosos da Administração Pública e suas formas de controle, embora como registrado anteriormente, poucas são as publicações específicas sobre controle interno.

Para vencer os obstáculos impostos na construção deste texto, além da literatura (genérica) sobre como o assunto, utilizou-se de múltiplos recursos, os quais variaram desde entrevistas semiestruturadas à execução prática do quanto pensado como paradigma capaz de solucionar as deficiências e lacunas encontradas.

Feitas estas considerações preliminares, importa consignar que o Ministério Público brasileiro se encontra inserido neste contexto, porquanto instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, cuja missão é a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do art. 127 da CF<sup>5</sup> (BRASIL, 1988).

Ao integrar a Administração Pública, em que pese a autonomia funcional e administrativa conferida pelo texto constitucional (art.127, §2º, da CF)<sup>6</sup>, o Ministério Público (MP) submete-se à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade,

---

<sup>5</sup> “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”

<sup>6</sup>“Art. 127. [...]”

§ 2º. Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no artigo 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, 1988)

mediante controle externo e pelo sistema de controle interno (art. 70 c. c. art. 74 da CF)<sup>7</sup>.

Ao Ministério Público, em razão da sua essencialidade, por não se tratar de um órgão meramente burocrático na estrutura organizacional da Administração, impõe-se de forma ainda mais contundente a imprescindibilidade de controles que analisem e acompanhem o cumprimento dos princípios constitucionais aqui apontados e que assegurem os objetivos da missão outorgada pela Carta Maior.

Assim, missão esta definida por Sauwen Filho (1999, p. 230):

O Ministério Público, num contexto democrático social atual, não pode mais ser concebido como um simples órgão de colaboração do governo, com a finalidade de coadjuvã-lo enquanto organização política [...] ou mecanismo de defesa de seus interesses, mas se define cada vez mais como instrumento de tutela de interesses sociais e legítimas liberdades, para a realização dos ideais democráticos nos justos limites dos princípios consagrados nas modernas democracias sociais contemporâneas.

E revisitada, posteriormente, por Mazzilli (2005, p. 62):

Longe de se limitar ao papel a ele tradicionalmente reservado na persecução criminal, e ao contrário de sustentar interesses individuais ou dos governantes, o Ministério Público está hoje consagrado, com autonomia e independência funcional, à defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, da ordem jurídica e do regime democrático. Passou, pois, a ser órgão de proteção das liberdades públicas constitucionais, dos direitos indisponíveis e do contraditório penal [...].

---

<sup>7</sup> “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. [...]”

“Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

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



Com este horizonte, começam a se tornar palpáveis ao leitor a relevância e a justificativa deste trabalho.

O Ministério Público necessita de instrumentos de controle não apenas por integrar a Administração Pública, mas, sobretudo, porque, em razão do papel que lhe foi atribuído em 1988, foi-lhe consignada uma atuação peremptória na defesa dos direitos humanos, da cidadania e para a qual terá que possuir meios materiais para desempenhar seu mister (NARDINI,1997).

Colocando-se em perspectiva o controle interno existente no Ministério Público brasileiro, concluir-se-á que muito falta para a consolidação de um modelo que, na prática, produza os resultados que lhes são inerentes.

A pesquisa preliminar para construção deste trabalho apontou divergências de nomenclaturas, procedimentos, atribuições e, ainda, a existência de Ministérios Públicos Estaduais que, contemporaneamente, sequer possuem unidade de controle interno (UCI), estando sujeitas tão-somente ao controle posterior da gestão contábil, orçamentária e financeira, realizada pelos Tribunais de Contas.

Ressalte-se que este não é um prognóstico promissor, pois não contribui em nada para o controle, essencial à democracia, que tem por escopo central, nas palavras de E. Silva (2012), a verificação da fidedignidade entre a prática administrativa retratada na realização de políticas públicas e a efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos.

De outra banda, este trabalho também apresenta pertinência, na medida em que a legislação brasileira não define satisfatoriamente o controle interno e raros são os trabalhos científicos sobre este tema na área da gestão pública (LIMA, 2012, p. 32).

Sua relevância reside na ideia de reestruturar a Controladoria do MPBA, dissolvendo os entraves organizacionais existentes, fomentando a aproximação do órgão com o público interno, remodelando a sua estrutura orgânica, transformando-o em facilitador na capacitação de membros e servidores, responsáveis pela gestão e execução orçamentária. A relevância precípua deste trabalho é descentralizar os procedimentos para padronização de rotinas e de auditoria, propiciando um modelo onde cada unidade implemente e execute o próprio controle interno, deixando à UCI o papel de coordenador deste sistema.

Além desta introdução, este trabalho está dividido em quatro capítulos e as considerações finais.

O primeiro deles discute a relação entre controle interno e a sua relevância para o papel do Ministério Público, quando se trata da defesa de garantias fundamentais, abordando a mudança do perfil institucional de agente persecutório para o de fiador nas lutas por uma sociedade mais igualitária. Para tanto, são citados casos concretos de projetos implementados e em ampla execução, os quais implicam custos para a sua operacionalização e requerem o provisionamento de recursos financeiros e a realização de gestão orçamentária para a concretude de suas ações. No primeiro Capítulo, debate-se, ainda, o conceito de “cidadania plena” que se utilizará ao longo deste trabalho e como a pesquisa de campo influenciou na escolha do referencial teórico-metodológico, escolhendo-se um viés que fornecesse soluções operacionais pragmáticas face às premências cotidianas da Controladoria do MPBA.

O Capítulo 2 versa sobre o controle da administração pública, o processo de construção normativa do controle interno no Brasil, suas diferentes nomenclaturas e diferencia cada uma de suas categorias, fazendo distinções importantes entre os conceitos de auditoria, correição, ouvidoria, *accountability*, governança pública e controle interno.

O Capítulo 3 retoma a questão metodológica, realçando a passagem da abordagem sociológica inicial para um modelo teórico baseado nas estruturas do pensamento sistêmico, na modelagem e gestão por processos, ferramentas empregadas para conceber o modelo difuso de controle interno do MPBA.

O Capítulo 4, por sua vez, constitui-se no cerne desta dissertação, apresentado um novo modelo para a Controladoria do Ministério Público do Estado da Bahia, que engloba a sua reformulação orgânica, a interiorização de suas atividades e a disseminação do controle interno na instituição. Este capítulo traz, também, a análise deste modelo e do seu processo de implementação, privilegiando a fala dos atores nele envolvidos.

O último Capítulo reúne as considerações finais desta pesquisa, reiterando soluções propostas ao longo deste trabalho e apontando possíveis objetos para posteriores estudos.

## 1 O PERCURSO DA PESQUISA: SUA CONTEXTUALIZAÇÃO E SEUS CAMINHOS

Este capítulo pretende clarificar a relação entre controle interno e a sua relevância para o papel do Ministério Público, quando se trata da defesa de garantias fundamentais como saúde, educação e segurança pública.

Nele se esboça a trajetória de transformação do perfil institucional que, ao longo das últimas duas décadas, foi-se distanciando de mero inquisidor, agente persecutório, para o de protagonista nas lutas por uma sociedade mais igualitária, onde o acesso a direitos imprescindíveis à vida devem estar ao alcance de todos.

Nestas páginas, trazendo-se exemplos fáticos de projetos implementados e em ampla execução, os quais implicam custos para a sua operacionalização, requerem o provisionamento de recursos financeiros e a realização de gestão orçamentária para a concretude de suas ações, é possível compreender como um órgão de governança administrativa – a Controladoria – constitui-se em poderoso instrumento para a consecução da atividade finalística naquelas três áreas, consideradas pilares da “cidadania plena”, como destaca Cavalcanti e De Luca (2013, p.73):

A Controladoria é considerada um instrumento de Governança Corporativa, na medida em que pode contribuir para a redução da assimetria informacional e de conflitos de interesses, decorrentes dos problemas de agência entre proprietários e gestores das organizações, por meio da disponibilização de informações que possibilitem a avaliação da entidade e a verificação do alcance dos seus objetivos.

Discute-se, ainda, sobre que “cidadania plena” é esta de que se fala ao logo desta dissertação e de que forma a pesquisadora se viu obrigada, quase sempre, a andar solitariamente, já que a revisão de literatura sobre a estreita relação entre controle interno, segurança pública e o exercício da cidadania não oferece, até então, solidas referências bibliográficas que auxiliassem na conformação deste trabalho.

Por fim, o capítulo esclarece como o trabalho de campo, por intermédio das primeiras entrevistas semiestruturadas com servidores e Coordenadores de Centros de Apoio, levou a uma mudança no referencial teórico-metodológico, optando-se por

um viés que fornecesse soluções operacionais pragmáticas face às premências cotidianas da Controladoria do MPBA.

## 1.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO: PAPEL INSTITUCIONAL E A RELAÇÃO ENTRE “CIDADANIA PLENA”, SEGURANÇA PÚBLICA E CONTROLE INTERNO

O Ministério Público, instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, a qual incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, conforme o art. 127 da Constituição Federal (CF)<sup>8</sup> (BRASIL, 1988), também é responsável pela tutela dos interesses sociais e individuais indisponíveis inerentes ao pleno exercício da cidadania, como se percebe da leitura da Carta Maior:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - **zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;**

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a **proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;**

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - **defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;**

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - **exercer o controle externo da atividade policial**, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.[grifos nossos]

---

<sup>8</sup> “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”

O novo paradigma constitucional, associado ao arcabouço de leis ordinárias e complementares, conferiu ao *Parquet*<sup>9</sup> um perfil que ultrapassa o reduzido papel de titular da ação penal, conforme assinalou Sadek (2009):

[...] os textos legais, tanto a Constituição como legislações infraconstitucionais, propiciaram que o Ministério Público se convertesse em uma **instituição fundamental do sistema de justiça**, cabendo-lhe **papel de destaque** no controle sobre as demais instituições públicas e **na defesa da cidadania**. Trata-se, primordialmente, de um órgão encarregado de proteger os direitos coletivos e de investigar infrações às leis de ordem pública. [grifos nossos]

Nesse mesmo sentido, corroboram Oliveira, Andrade e Milagres (2015):

[...] a Constituição de 1988 conferiu um novo perfil institucional para o MP. Com efeito, o MP brasileiro tem suas origens ligadas à defesa dos interesses da Coroa e, posteriormente, dos interesses do Estado. Progressivamente, a partir do Código de Processo Civil (CPC), de 1973, a instituição, além das tradicionais funções de acusação no processo penal, começou a se voltar para a defesa de interesses públicos (artigo 82, inciso III, CPC). Essa mudança se acentuou com o advento da lei de política nacional de meio ambiente e da lei de ação civil pública, que atribuem ao MP a defesa de interesses coletivos. Contudo, com a promulgação da Constituição de 1988, o MP brasileiro afirmou-se como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (artigo 127, CF/88).

A relevância desses contornos diferenciados que o Ministério Público adquiriu, formalmente em 1988, e que vem ao longo de quase duas décadas aprimorando, é registrada por Ismail (2014):

Com o alargamento de suas funções, o Ministério Público vem ocupando lugar de cada vez mais destaque, não apenas na organização do Estado, mas na própria sociedade. Isso porque a tutela dos direitos difusos e coletivos contribui para a legitimidade do MP perante a população na medida em que o aproxima dos demais atores sociais e da comunidade diretamente interessada, que projeta na instituição seus anseios pela busca de soluções para os conflitos coletivos e sociais.

Sampaio (1997) foi assertivo ao abordar o tema:

Promotor de Justiça é chamado a optar entre servir ao interesse social e coletivo ou posicionar-se ao lado de interesses pessoais de segmentos

---

<sup>9</sup> “Termo jurídico muito empregado em petições como sinônimo de Ministério Público ou de algum dos seus membros. Por exemplo, ‘os representantes do *Parquet* opinaram pelo deferimento do pedido’ ”.

privilegiados da comunidade [...] Quando o Promotor se posiciona firmemente em favor da sociedade sem levar em consideração os próprios interesses ou os interesses de outras pessoas importantes, parece que o mundo desaba sobre sua cabeça. Experimenta a sensação de que cometeu um grande delito... A vocação do Promotor é promover justiça. Somos os responsáveis pela construção de uma sociedade mais humana e mais justa. **Se nós, que fomos constituídos para isso, não defendermos a sociedade, quem a defenderá?** Que futuro haveremos de construir para este estado, para este país? **Não sei se existe atualmente um órgão que tenha maior possibilidade de influir no processo de transformação da sociedade do que o Ministério Público.** [grifos nossos]

Constata-se, assim, a sólida ideia de que o protagonismo no Ministério Público, na contemporaneidade, volta-se muito mais para a defesa dos direitos difusos, coletivos e transindividuais, ou seja, para a materialização da cidadania do que para a sua função primária de legitimado para fazer valer o *jus puniendi* estatal<sup>10</sup>.

E mais, indo além da mera movimentação do Poder Judiciário, agindo preventivamente e na qualidade de instância de controle das políticas públicas, segundo Ismail (2014):

A atuação do membro do Ministério Público também poderá ocorrer de forma preventiva. Com efeito, nos casos em que a violação ao direito fundamental a ser tutelado ainda não houver se consumado ou quando não existirem dados suficientes para se formar um juízo de valor sobre os fatos em apuração, há margem para discussão, colheita e troca de informações, o que por vezes pode ser bastante para prevenir conflitos que de outra maneira seriam judicializados. [...] O controle externo da atuação ou omissão do estado em relação a políticas públicas é uma forma de salvaguardar a realização de direitos fundamentais previstos na Constituição. [...] Nesse sentido, o MP deverá atuar quando a inércia da Administração ou o mau funcionamento do serviço público estiverem impedindo a concretização do próprio direito constitucional.

Cabe, ainda, anotar que, malgrado o MP possua natureza normativa una, sendo ontologicamente indivisível, esta não é uma tendência unânime em todo o *Parquet* brasileiro, uma vez que, a prática demonstra que sua atuação revela diversas matizes, comportando tons que variam da tradicional persecução acusatória penal ao novel ativismo enquanto “defensor da sociedade”, como ressalta Sadek (2009):

A rigor, no que se refere ao Ministério Público dos estados, **não se pode falar de um único modelo** no qual estejam contidas todas as instituições estaduais. As variações regionais e estaduais são, como observamos,

---

<sup>10</sup> Poder do Estado de aplicar uma sanção penal a aquele que praticou uma infração penal. (AMORIM JR., 2017, p. 88)

notáveis. **O modelo comporta desde um Ministério Público mais voltado para a persecução penal até um Ministério Público que se define, sobretudo, como agente possuidor de responsabilidade social.** No primeiro caso, tem-se um Ministério Público mais afeito às suas atribuições tradicionais, enquanto no limite oposto encontra-se um Ministério Público que busca expandir ao máximo as possibilidades contempladas nas legislações.

O tipo “tradicional” não exigiria maiores descrições: nele a prioridade institucional estaria na ação penal, diminuindo, conseqüentemente, o impacto das atribuições mais relacionadas à defesosados direitos coletivos. O tipo “novo”, ao contrario, é mais difícil de ser caracterizado, exatamente por encontrar-se em processo de construção, ou mais precisamente de expansão. [...] **Ministério Público entendido como defensor da sociedade ou,mais especificamente, como comprometido com a justiça social, com a construção de uma sociedade mais justa,** orientaria, em boa medida, o tipo “novo” e, em decorrência, a ação de uma parte de seus integrantes,transformando-os em atores políticos relevantes. [grifos nossos]

Este Ministério Público mencionado acima, “comprometido com a justiça social, com a construção mais justa”, tem frequentado arenas, nas quais se vê obrigado a desempenhar suas atribuições para além do formalismo dos tribunais, manejando outros mecanismos que não petições e recursos.

É o que acontece, por exemplo, quando o direito à saúde está ameaçado. Neste particular frisam Oliveira, Andrade e Milagres (2015):

As funções institucionais atribuídas ao **MP** criaram entre essa instituição e o sistema de saúde uma relação muito próxima, na medida em que aquela **se consolidou como responsável pela efetividade das normas constitucionais** e, em especial, dos **direitos fundamentais**, assim como **fiscalizadora dos poderes públicos e serviços de relevância pública.**

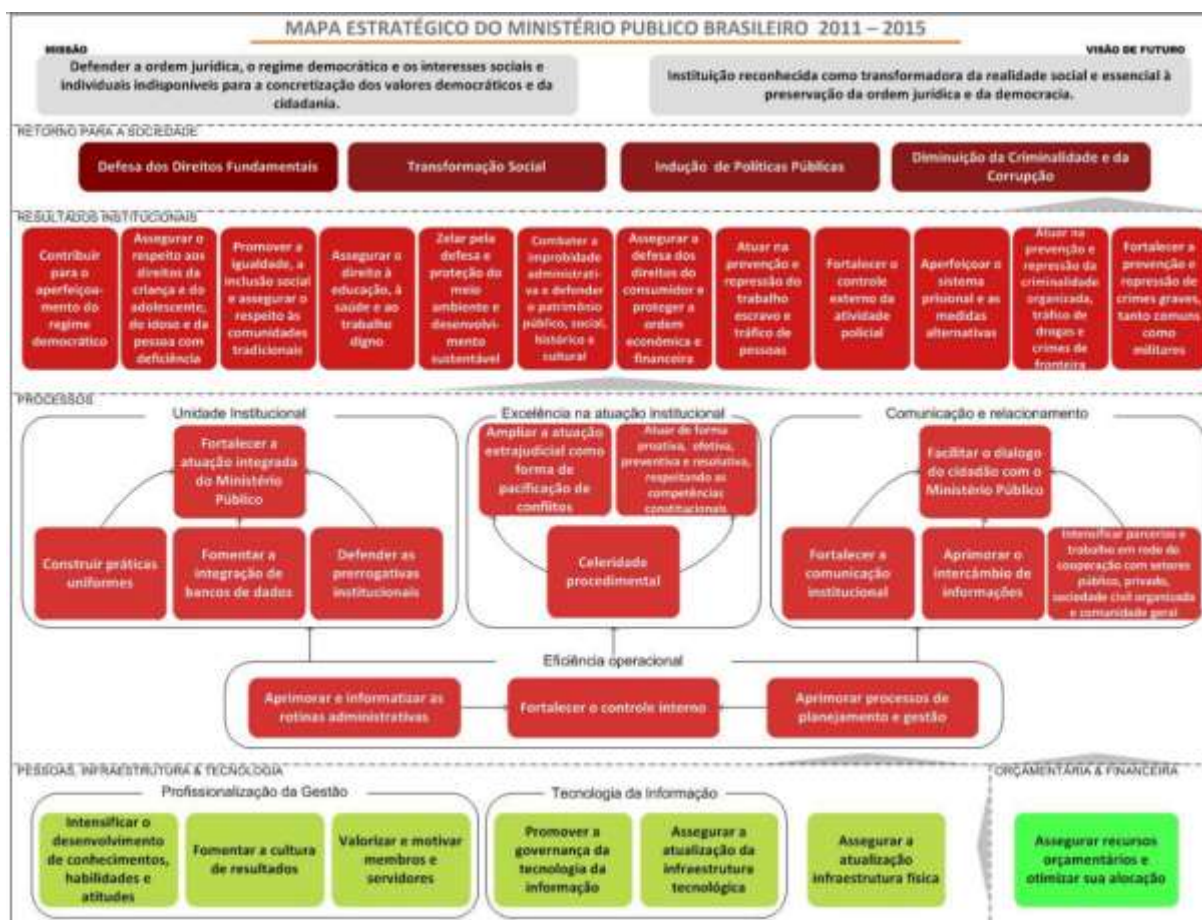
Essa conformação institucional do MP e a reforma do sistema de saúde,bem como a ausência de efetividade do direito à saúde na prática, têm levado a instituição a ter uma crescente atuação na cena sanitária. **Agindo em juízo ou fora dele, o MP brasileiro tem sido um ator importante na discussão de** demandas relativas à organização do SUS e a **prestação e serviços de saúde.** Com isso, a instituição tem sido agente de um processo de juridicização das políticas de saúde e também de judicialização dessas políticas. No primeiro caso, refere-se à apreciação das relações sociais e à mediação de conflitos e tensões sob enfoque jurídico. No segundo, refere-se à utilização da ação judicial como forma de exigir a efetividade do direito.

[...] **a crescente atuação do MP voltada para a efetividade do direito à saúde exige o exame das diferentes estratégias adotadas,** assim como a **aferição da forma mais eficiente para que a instituição possa, de fato, contribuir para a concretização do direito à saúde.** [grifos nossos]

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2011), ao publicar as diretrizes do planejamento estratégico foi bastante elucidativo no sentido de esclarecer que caminho a Instituição deveria buscar, fixando em seu mapa uma

“visão de futuro”, para o interstício de 2011-2015, que contempla o “retorno para a sociedade”, através de 4 (quatro) linhas básicas de atuação: defesa dos direitos fundamentais, transformação social, indução de políticas públicas e diminuição da criminalidade e da corrupção, como se vê na Figura 1.

**Figura 1 - Mapa Estratégico Ministério Público Brasileiro 2011-2015**



Fonte: Conselho Nacional do Ministério Público (BRASIL,2017).

O mapa da Figura 1 aponta resultados tangíveis obtidos por intermédio de um conjunto de objetivos estratégicos equilibrados em diversas perspectivas, interligados por relações de causa e efeito e gerenciados por indicadores de desempenho, traduzindo a primeira etapa da metodologia de implantação da Gestão Estratégica do Ministério Público brasileiro. O material informativo publicado pelo Comitê Organizador (CNMP, 2011, p. 25) explica que do aludido Mapa



[...] constam a visão e a estratégia que a organização vai adotar para transformar essa visão em realidade, norteadas pela missão e pelos valores. O referencial teórico e estratégico, as entrevistas com as lideranças, as pesquisas e os debates nos encontros regionais, foram os embasamentos utilizados para o grupo de trabalho do Planejamento Estratégico Nacional elaborar o mapa estratégico. A tradução da estratégia por meio desse mapa cria referencial comum de fácil compreensão para todos, proporcionando a clara percepção de como as atividades de cada um estão ligadas aos objetivos gerais do Ministério Público brasileiro e possibilitando, desse modo, o trabalho coordenado e colaborativo em prol dos programas nacionais, mecanismo adotado para a implementação da estratégia. Ele traduz a missão, a visão e a estratégia da organização em um conjunto abrangente de objetivos que direcionam o comportamento e o desempenho organizacional. O mapa também mostra a forma como as ações impactam no alcance dos resultados desejados, além de subsidiar a alocação de esforços e evitar a dispersão de ações e de recursos.

Através do trinômio “Pessoas – Infraestrutura - Tecnologia” deve-se buscar a profissionalização da gestão, seja intensificando o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes, fomentando a cultura de resultados e valorizando membros e servidores, seja por promover a governança da tecnologia da informação, assegurar a atualização da estrutura tecnológica e física, resguardando os recursos orçamentários e a sua devida locação.

Os processos devem adotar como paradigma a excelência na atuação institucional e a eficiência operacional, visando facilitar o diálogo do cidadão com o Ministério Público, estando voltados para intensificar as parcerias e trabalhos em rede em cooperação com setores público e privado, sociedade civil organizada e comunidade em geral.

O Mapa explicita os resultados institucionais esperados, os quais se traduzem em “retorno para sociedade”, concretizado pela defesa dos direitos fundamentais, pela transformação social e indução das políticas públicas, bem como pela diminuição da criminalidade e da corrupção.

Todo este arcabouço tem o condão de dar sustentáculo à missão do Ministério Público de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis para a concretização dos valores democráticos e da cidadania, fazendo do MP uma instituição como transformadora da realidade social e essencial à preservação da ordem jurídica e da democracia (BRASIL, 2007).

O Ministério Público do Estado da Bahia, por sua vez, ao incrementar seu projeto de Planejamento Estratégico, iniciado em 2005, implantou um novo modelo

de gestão, tendo como perspectiva um horizonte temporal de 12 anos (2011/2023), buscando (BAHIA, 2017b):

“preparar-se criteriosamente, especialmente de forma pró-ativa, para aproveitar as oportunidades do ambiente em que está inserido e enfrentar eficientemente as intempéries da vida globalizada contemporânea como **protagonista nas interações** dos cenários futuros, **a fim de cumprir a sua missão de defesa da sociedade** e do regime democrático, para **promoção da cidadania plena** e, desse modo, ser reconhecido como uma **instituição de excelência, indutora do respeito aos direitos fundamentais e interesses sociais.**” [grifos nossos]

**Figura 2 - Mapa Estratégico Ministério Público do Estado da Bahia 2011-2023**



Fonte: Ministério Público do Estado da Bahia (BAHIA, 2017b).

A Figura 2 delinea um planejamento estratégico que possibilita o diagnóstico, o mapeamento e a consolidação de todas as atividades (meio e fim) em um único instrumento, representando uma importante ferramenta de gestão (BAHIA, 2011, p. 48), na qual se observa que a base está calcada no aprendizado e no conhecimento, o que engloba o aperfeiçoamento da atuação funcional, da política de gestão de

peças e no fomento da interação institucional, alinhando-se o incremento dos recursos e o fortalecimento da gestão orçamentária e financeira (BAHIA, 2011, p. 57).

Os processos internos vistos da Figura 2 apontam para as ações voltadas à Sociedade e estampam a ideia de que, para o Ministério Público do Estado da Bahia, a “defesa da Sociedade” perpassa pela defesa da cidadania plena, pela proteção da criança e do adolescente, proteção do meio ambiente e zelo pela probidade pública, através de iniciativas assentadas em um tripé que envolve educação e saúde de qualidade, bem como, a redução da criminalidade e garantia de uma segurança pública efetiva.

A leitura sintética do Mapa Estratégico do MPBA permite vislumbrar que para aquela Instituição “cidadania plena” significa acesso à educação, saúde e à segurança pública e para que tal ocorra é imprescindível o aperfeiçoamento da atuação funcional, acompanhada do aumento dos recursos, reforçando-se a gestão orçamentária e financeira.

A pesquisa prospectiva evidencia que o Planejamento Estratégico do *Parquet* baiano vem se materializando por intermédio do fortalecimento de iniciativas como o Programa “O MP e os Objetivos do Milênio: Saúde e Educação de Qualidade para Todos” e pela realização de diversos projetos da área finalística voltados diretamente à população.

O atualmente denominado Programa Saúde + Educação: transformando o novo milênio tem como objetivos (BAHIA, 2017c):

#### GERAL:

Exercer o papel ministerial de fiscalização de dois setores vitais da sociedade, visando efetivar os direitos de cidadania de crianças, adolescentes e enfermos, contribuindo para a prestação de serviços públicos de qualidade nas áreas de educação e saúde.

#### ESPECÍFICOS:

- fiscalizar os estabelecimentos de ensino municipais e estaduais, observando as condições estruturais, sanitárias e de prestação do serviço educacional, além da correta aplicação de verbas públicas destinadas a esta área;
- fiscalizar os estabelecimentos de atendimento à saúde, observando as condições da prestação dos serviços públicos, notadamente os que atendem crianças, idosos e pessoas com problemas mentais, além das

condições de trabalho dos profissionais da saúde e regularidade das contratações;

- mobilizar e conscientizar os diretores, coordenadores, professores, alunos e demais prestadores de serviços educacionais, no sentido de que reconheçam a importância das informações da Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente – FICAI para a melhoria do ensino;
- conscientizar a sociedade e os agentes públicos sobre a necessidade da aplicação correta de verbas públicas na educação e saúde;
- dar continuidade ao projeto “Paternidade Responsável” cumprindo, *in locu*, as etapas do programa;
- prevenir e combater a violência nas escolas;
- esclarecer e despertar a compreensão sobre os malefícios do trabalho infantil;
- colaborar para o fortalecimento dos conselhos municipais ligados às áreas da educação e saúde, exigindo o cumprimento da lei, sobretudo no que tange ao custeio das entidades e do respeito às suas deliberações;
- melhorar a relação do Ministério Público com a comunidade, consolidando seu papel institucional;
- adotar as providências necessárias à correção dos desvios e distorções encontradas;
- elaborar relatório final anual e promover seu encaminhamento aos órgãos públicos nacionais e internacionais ligados às áreas envolvidas.

A execução deste Programa se dá por meio de visitas de equipes multi-institucionais aos estabelecimentos municipais e estaduais de educação e saúde, com aplicação de formulários previamente elaborados contendo perguntas sobre cada área, momento no qual são identificados, listados, fotografados e filmados os problemas encontrados e também os aspectos positivos (BAHIA, 2016a).

Os gestores se comprometem, então, a enviar ofício ao Ministério Público em 30 (trinta) dias acompanhado de documentos, informando as providências adotadas, os problemas resolvidos e as demandas que foram encaminhados às instâncias superiores, devendo haver o retorno da equipe do Programa ao estabelecimento para nova avaliação sobre o seu funcionamento.

Esta intervenção tem trazido como resultados (BAHIA, 2017c):

- um maior comprometimento dos gestores da educação e da saúde com a qualidade dos serviços prestados;
- a visível melhoria na qualidade da alimentação dos estabelecimentos escolares, motivada pela fiscalização na confecção dos cardápios das escolas, na compra de produtos adequados e nutritivos;
- a melhoria considerável da infraestrutura dos prédios que abrigam escolas e unidades de saúde, (retirada de materiais inservíveis, mato e lixo; conserto de equipamentos; previsão de construção de muros de proteção; conserto de quadras, banheiros, bebedouros, etc.), inclusive com destinação de mais verbas orçamentárias;
- a diminuição das tensões nas escolas, com reflexos positivos na redução no número de ocorrências policiais, incidentes e acidentes no ambiente escolar;

- a melhoria nas relações do Ministério Público com a comunidade escolar, através do contato próximo, pela realização de palestras, participação em seminários de pais, solução de problemas ligados às escolas e unidades de saúde;
- a conscientização dos alunos e da sociedade sobre os malefícios do trabalho infantil.;
- a divulgação dos projetos institucionais a exemplo do “Presente Garantindo o Futuro”, “Paternidade Responsável” e o de “Combate à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes”;
- o fortalecimento dos Conselhos Municipais e escolares, contribuindo para o melhor controle social da educação e da saúde;

Além deste Programa, nos dias que correm, o Ministério Público do Estado da Bahia, conta com 17 (dezesete) outras atividades em seu porta-fólio estratégico, que visam atuar “em vários setores da sociedade para melhorar a vida de todos os cidadãos”, consoante as Figuras 3 a 8.

**Figura 3 – Porta-fólio de Programas MPBA – I**



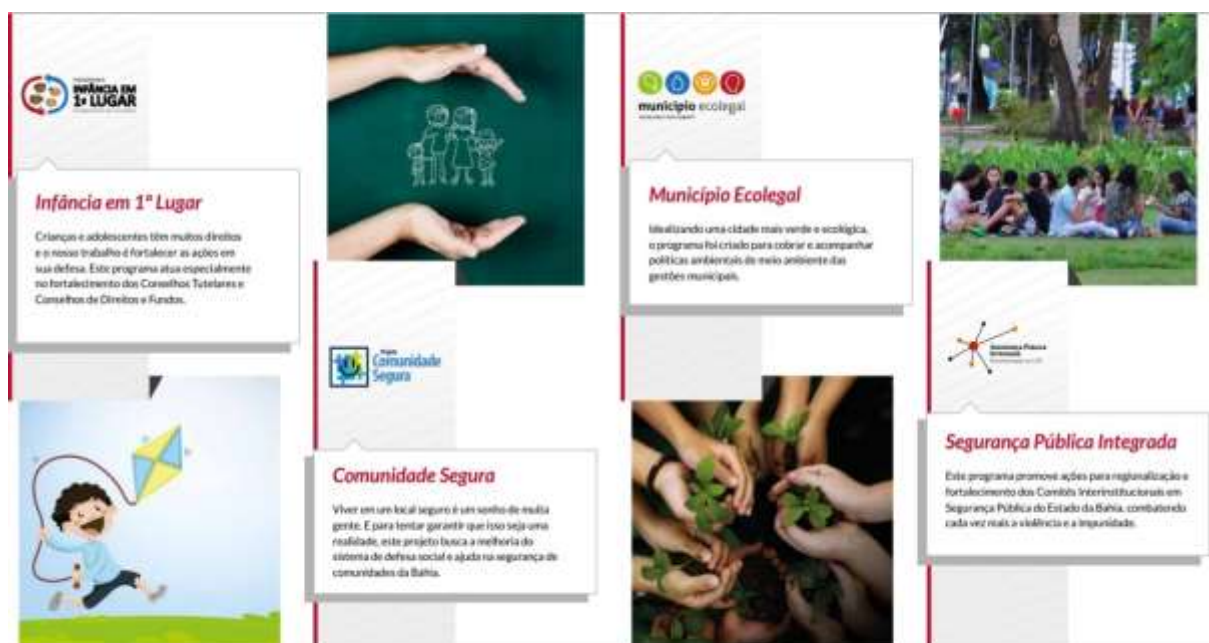
Fonte: MPBA (BAHIA, 2017d).

Figura 4– Porta-fólio de Programas MPBA – II



Fonte: MPBA (BAHIA, 2017d).

Figura 5 – Porta-fólio de Programas MPBA – III



Fonte: MPBA (BAHIA, 2017d).



Figura 6 – Porta-fólio de Programas MPBA – IV



Fonte: MPBA (BAHIA, 2017d).

Figura 7 – Porta-fólio de Programas MPBA – V



Fonte: MPBA (BAHIA, 2017d).

Figura 8 – Porta-fólio de Programas MPBA – VI

**Mata Atlântica**  
Para garantir a preservação da nossa Mata Atlântica, este programa defende o meio ambiente e cuida de toda a área litorânea do estado.

**Racismo: Conhecer para Enfrentar**  
Um programa que tem o objetivo de buscar mais conhecimento e respostas para enfrentar o racismo, além de capacitar os integrantes do Ministério Público do Estado da Bahia.

**Promotor(a) de Justiça, conheça melhor os nossos programas e faça a sua adesão.**

[f](#) [t](#) [v](#) [+](#) /mpdabahia  
[www.mpba.mp.br](http://www.mpba.mp.br)

Coordenadoria de Gestão Estratégica  
[www.mpba.mp.br/cge](http://www.mpba.mp.br/cge)  
E-mail: [gestaostrategica@mpba.mp.br](mailto:gestaostrategica@mpba.mp.br)

Fonte: MPBA (BAHIA, 2017d).

Como dito, todos esses programas implicam custos para a sua execução, o que requer provisionamento de recursos financeiros e gestão orçamentária para a realização de suas ações, tal como o Projeto Paternidade Responsável (Figura 6, anterior) (BAHIA, 2017e):

O Projeto fundamenta-se em promover a um maior número de crianças e adolescentes o direito de conhecer sua origem genética, de ver declarado em seu registro de nascimento o nome do pai e avós paternos, indo além da mera confirmação da paternidade real e acesso a pensão alimentícia.

Isso porque se admite que a segurança proveniente da constatação de verdade biológica da filiação, dada pelo exame de DNA, não irá por si só, contribuir para que o pai possa assumir o seu papel nos

cuidados, na educação e no desenvolvimento psicoemocional do filho(a) no dia-a-dia. Busca-se também a sensibilização do genitor, fazendo-o compreender o significado e a importância de sua participação no processo de formação social do filho(a).

Afirma-se, com isso, **as atribuições do Ministério Público em velar principalmente para que os integrantes da população infanto-juvenil tenham respeitado, dentre outros, o direito à dignidade, à personalidade e à convivência familiar.** Para tanto, vem sendo adotadas **diversas medidas direcionadas ao fortalecimento, ampliação e aprimoramento das ações na defesa dos direitos individuais indisponíveis relativos à filiação,** destacando-se a operacionalização, a partir de 1999, das ações do Projeto



Paternidade Responsável e, em 2008 a criação em sua estrutura através do ato nº 008/2008, do “Núcleo de Promoção da Paternidade Responsável” (NUPAR), visando subsidiar os Promotores de Justiça com atribuição na área cível na execução das atividades de promoção de reconhecimentos espontâneos de paternidade e de ações correlatas.

**O Núcleo realiza de forma contínua e sistemática a Campanha da Paternidade Responsável através de cartazes, folders, cartilhas,** etc, e em paralelo, desenvolve através de sua equipe, assistentes sociais, servidores, estagiários e dos promotores de justiça, o formal reconhecimento de paternidade e ações correlatas. [...]

Vale destacar que, mesmo enfrentando situações adversas, como a ausência de gratuidade do exame de DNA, este Órgão Ministerial realizou no período de 2005 a fevereiro de 2012, um **resultado profícuo de 46.385 reconhecimentos de paternidade**, incluindo a Capital e as cidades do interior do Estado, cujas informações foram enviadas pelo Promotor de Justiça responsável. [...]

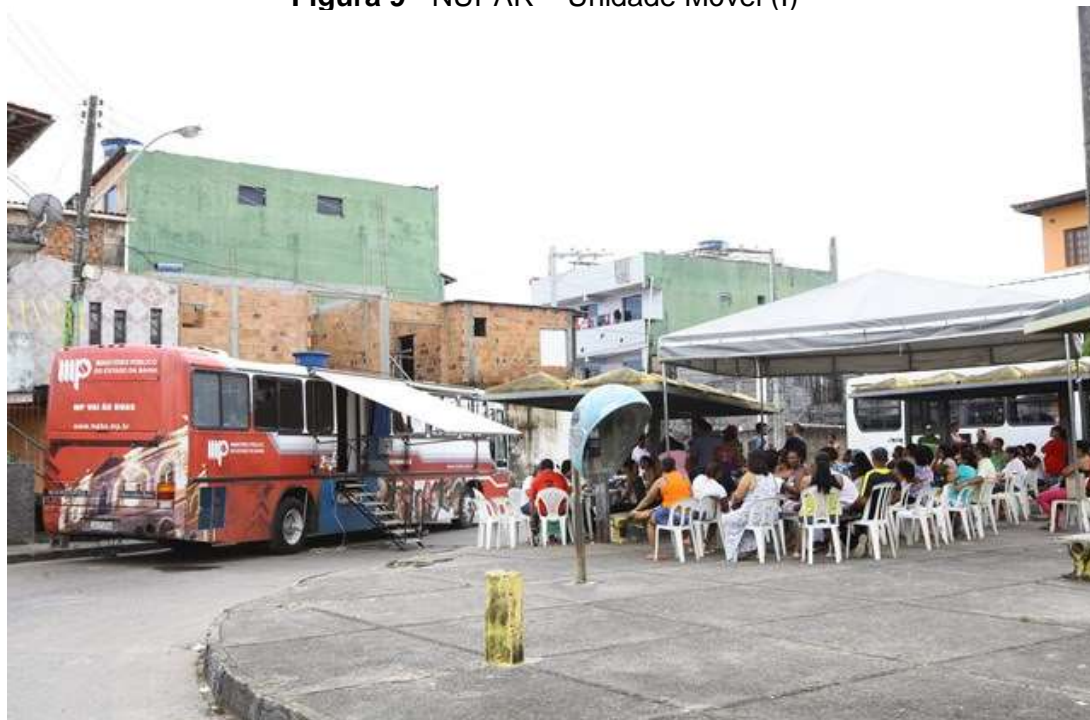
[Há] agendamento das audiências entre mães, supostos pais biológicos e os Promotores de Justiça que atuam no Projeto Paternidade Responsável, a serem realizadas na **Unidade Móvel do Projeto MP VAI ÀS RUAS** e no próprio estabelecimento do Núcleo de Promoção da Paternidade responsável do MP/BA, com datas previamente designadas.

O grande êxito do Projeto Paternidade Responsável pode ser identificado pelo grande número de declarações espontâneas de paternidade que são firmadas nos atendimentos realizados na sede do NUPAR, pela Unidade Móvel na Capital e no Interior, também nas **participações em ações comunitárias como a Ação Global da Fundação Bradesco, o Projeto Sociedade nos Bairros, Balanço Geral, Feira de Saúde e Cidadania do 9º Centro de Saúde – Salvador.**

O registro de nascimento é um **direito essencial de todo ser humano, a partir do qual lhe é assegurado o acesso ao pleno exercício da cidadania**, devendo o Ministério Público promover ações que venham erradicar o quadro preexistente, como forma de efetivar os direitos constitucionais garantidos na Carta Política de 1988. [grifos nossos]

Consoante destacado, o Núcleo de Paternidade Responsável (NUPAR) além de realizar de forma contínua e sistemática a Campanha da Paternidade Responsável através de cartazes, folders, cartilhas, o que implica dispêndio institucional para elaborar, diagramar e imprimir o material gráfico, possui uma unidade móvel (ônibus adaptado), que se vê nas Figuras 9 e 10, que desempenha relevante função, uma vez que aproxima o *Parquet* da população. A aquisição, a manutenção e o combustível para o veículo, também, são fontes de despesa a serem administradas pelo MPBA.

**Figura 9 - NUPAR – Unidade Móvel (I)**



Fonte: MPBA (BAHIA, 2017h).

**Figura 10 - NUPAR – Atendimento MP vai às Ruas - Unidade Móvel (II)**



Fonte: MPBA (BAHIA, 2017k).

A segurança pública, por seu turno, não poderia deixar de ocupar lugar de destaque dentre as iniciativas de um Ministério Público propositivo, uma vez que se revela enquanto a mais expressiva vertente desta “cidadania plena”, como bem assinalou Alvim (2003):

O direito à segurança, na verdade, é o direito guardião dos direitos fundamentais, pois sem segurança todos os demais direitos valerão muito pouco ou quase nada, e o chamado Estado de direito se transforma no estado da desordem, da insegurança e do desrespeito à ordem juridicamente constituída.

Mais do que mero direito social assegurado pelo art. 6º da CF<sup>11</sup> (BRASIL, 1988), a segurança pública é sustentáculo de todo o sistema de garantias fundamentais, posto que, em sua ausência, a inviolabilidade aos direitos da pessoa humana (dentre os quais: vida, saúde, educação e organização política) resta ameaçada, consoante Amorim Jr. (2017, p. 63):

O direito à segurança pública é fundamental, social, difuso e pilar do interesse público primário do Estado, inclusive seu dever, bem como responsabilidade de todos os indivíduos que integram a sociedade.

**Sem segurança pública, não existirá ordem pública, e sem essa, haverá inevitável desrespeito a vários direitos fundamentais.** [grifos nossos]

O autor (AMORIM JR., 2017, p. 66) salienta ainda que

[...] o desrespeito a esse direito fundamental à segurança pública, além da pessoa humana, atinge as instituições públicas, obstando a prática de atos de ofício por seus agentes, conquanto seja a população, destinatária do serviço de segurança pública, a que mais padece com a sua prestação deficitária.

Destarte, está o Estado obrigado a dar materialidade à segurança pública, posto que, de acordo como Suxberger (2011, p. 138), quando o texto constitucional trata do tema, o coloca como dever e direito de todos, deixando claro que o Estado não pode se retirar de cena, evitando cumprir a obrigação jurídica assumida, ao argumento de que se trata apenas de uma intenção ou programa de orientação política. Nas palavras do estudioso, é preciso “visualizar a necessidade de

---

<sup>11</sup> “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

concretização dessa garantia, o que reclama efetividade e, igualmente, eficácia dos instrumentos postos à disposição para tanto”.

O provimento satisfatório da segurança pública, não é demais frisar, afiança o exercício pleno da condição de cidadão, consoante destaca Souza (2015, p. 91-92):

Como sabemos, **a provisão adequada da segurança pública garante** não somente a diminuição dos crimes, mas fundamentalmente a coesão social e **o exercício da cidadania**. Portanto, políticas de segurança pública estão associadas ao papel do Estado na **garantia** de direitos dos cidadãos e na provisão de uma ordem pública cidadã. [grifos nossos]

Acolhendo essas premissas, vê-se que o porta-fólio anteriormente reportado contempla 3 (três) projetos na área da segurança pública: Projeto Comunidade Legal; Comitê Interinstitucional em Segurança Pública do Estado da Bahia (CISP) e Projeto Comunidade Segura.

O Projeto Comunidade Legal busca promover o aperfeiçoamento do sistema de defesa social, fomentando a atuação preventiva e articulada, no combate à criminalidade, através de parcerias com o Poder Executivo e a sociedade civil organizada, mediante debates e a difusão de medidas eficazes para redução da violência nas comunidades e a implantação de Conselhos de Segurança (BAHIA, 2017g).

O aludido Projeto (Figura 11) desenvolve suas ações lastreado na intersetorialidade e na transversalidade inerentes às questões sociais que demandam a participação do Ministério Público, levando em conta a dinâmica e as peculiaridades da execução de ações sociais, possuindo como escopo principal (MPBA, 2017g):

[...] identificar situações e tendências nas comunidades-alvo, promover a inclusão social, incentivar a mobilização popular por meio de ONGs, movimentos, conselhos e associações, defender grupos sociais vitimizados, especialmente crianças e adolescentes, visando o combate e a prevenção contra a violência e a criminalidade.

O Ato nº 346/2010 da Procuradoria Geral de Justiça (PGJ) instituiu o Comitê Interinstitucional em Segurança Pública do Estado da Bahia (CISP) (Figura 12) com a finalidade de contribuir para com um sistema de justiça criminal e de defesa social mais ágil e efetivo (BAHIA, 2017p). Este projeto é integrado instituições públicas e

privadas que têm relação direta ou indireta com a promoção da segurança pública e da defesa social, formando uma rede para apoiar, viabilizar e desburocratizar ações nessas áreas (BAHIA, 2017h).

**Figura 11 - Comunidade Legal**



Fonte: MPBA (BAHIA, 2017m).

**Figura 12 - Projeto CISP**



Fonte: MPBA (BAHIA, 2017n).

Até a conclusão deste trabalho além do CISP Central (Salvador), outros 23 (vinte e três) comitês regionais já haviam sido implementados, dando concretude a seus objetivos (BAHIA, 2017h):

- Promover o aperfeiçoamento do sistema de defesa social e contribuir para implantação de um novo modelo de segurança pública;
- Proporcionar atuação integrada e articulada das instituições que tenham representação nas regiões administrativas do Ministério Público, fomentando redes de cooperação e contribuindo com ações que assegurem a inserção transversal da temática da segurança pública;
- Identificar oportunidades de parcerias com instituições públicas e privadas e a sociedade civil organizada, no âmbito de cada região administrativa, especialmente na promoção de ações proativas, locais e regionais, de defesa social e de segurança pública;
- Estimular o intercâmbio de ideias e informações e compartilhamento de experiências voltadas às questões de segurança pública;
- Promover a divulgação de informações sobre segurança pública, junto aos diversos setores da sociedade, no âmbito de cada região administrativa, utilizando os meios de comunicação disponíveis e realizando audiências públicas, palestras, divulgação e distribuição de material informativo.

Por fim, o Projeto Comunidade Segura (Figura 13) espera desmistificar a temática da segurança que “foi vista ao longo dos anos apenas como uma questão de polícia, não havendo a participação da sociedade nessa seara.” Este programa integra o Plano Geral de Atuação (PGA) do Ministério Público do Estado da Bahia, consistindo na sua atuação como agente parceiro na implantação e execução dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG). Segundo as suas diretrizes (BAHIA, 2017i):

O Comunidade Segura busca promover uma política integral de segurança, uma vez que entende que o diálogo entre o poder público e a sociedade civil é crucial para a promoção de soluções referentes à segurança pública. [...] Além do diálogo com os Conselhos Comunitários de Segurança, o Projeto Comunidade Segura terá suporte do Geoprocessamento para a produção de dados da área criminal dos municípios baianos, a fim de subsidiar estudos e análises para uma melhor compreensão dos eventos criminais e sua espacialização.

A atividade finalística do Ministério Público do Estado da Bahia, como exaustivamente explanado, ultrapassa o comezinho comparecimento nos processos judiciais (seja como autor da ação, seja como *custos legis*<sup>12</sup>) e alcança outras dimensões, advindas da consecução destes Programas. Quando isto ocorre, faz

---

<sup>12</sup> Função de fiscal da aplicação da lei.

surgir para a Instituição o ônus de arcar com o respaldo financeiro necessário, sendo forçoso indagar:

- O que tem o controle interno a ver com a missão institucional, a defesa da cidadania, através do acesso à educação, saúde e segurança pública de qualidade?
- Qual a sua relevância para a atividade finalística (Promotores de Justiça que atuam nessas áreas)?
- Por que vale a pena investir tempo e esforços em um modelo de controle interno para o MPBA?

**Figura 13** - Comunidade Segura



Fonte: MPBA (BAHIA, 2017i).

As respostas a estas questões residem no fato de que a captação e a alocação de capital (seja ele monetário ou humano) perpassam não apenas por uma gestão planejada e bem executada de esforços, mas, também, por um sistema que garanta a sua eficiência e eficácia. O tripé controle, eficiência e eficácia será objeto de discussão ao longo desta pesquisa.

A caracterização e a consolidação deste sistema, que visa um monitoramento contínuo da atividade meio do Ministério Público e de sua atividade finalística, no que tange à análise e à avaliação, sob o prisma da legalidade, legitimidade, economicidade, eficácia, eficiência, probidade, publicidade e transparência dos atos

e fatos de natureza orçamentária, contábil, financeira, patrimonial, administrativa, de pessoal e operacional, consoante termos do Ato Normativo (AN) nº 004/2013 (Bahia, 2013), pode ser instrumento imprescindível para a consecução desta “cidadania plena”, representada por acesso à educação, à saúde e à segurança pública, como revelou uma das Assistentes de Auditoria Interna em sua fala (ENTREVISTA 6, 2017):

Após informações recolhidas do Sistema de Governança Institucional – Channel <sup>[13]</sup>, munidas pelos referidos Centros/Grupos e Núcleos, constando suas ações executadas durante o período, de acordo com seus respectivos programas e projetos, em consonância a suas estratégias e iniciativas estratégicas balizadas no Plano Geral de Atuação – PGA, procedemos à comparação e verificação dos dados (descrição da ação, Empenho, Liquidação, Pagamento), no Channel e Fiplan – Sistema Financeiro do Governo dos custos planejados X custos realizados – ação por ação, com o objetivo de certificar se tais ações cumpriram com a programação anual, bem como se estes, quando da necessidade de utilização de recursos financeiros, se encontram dentro dos valores orçamentários previstos.

Ressalte-se a atividade de Controle Interno com o intuito de verificar se não há execução, por parte de nenhum Centro de Apoio/Grupo de Atuação/Núcleo fora dos padrões ou do quanto estabelecido no Plano Geral de Atuação – PGA, restando comprovada a observação de que cada UG examinada, quanto ao atingimento dos objetivos definidos, alcançaram resultados efetivos e eficazes dos seus programas e/ou projetos postos em ação, bem como da escorreita execução financeira.

O discurso da depoente é corroborado quando se examinam os Relatórios de Acompanhamento da Execução das Ações Orçamentárias e não Orçamentárias dos Centros de Apoio Operacional/Grupos de Atuação Especial e Núcleos de Atuação Especial<sup>14</sup>, que refletem o exame do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN), do Governo do Estado da Bahia e do Sistema *Channel* (SC) (BAHIA, 2016a):

<sup>13</sup> O *Channel* é uma plataforma de *software*, utilizado pela Coordenação de Gestão Estratégica do MPBA, que integra ferramentas para a iniciação, planejamento, execução e controle de projetos, programas e portfólios em um único ambiente, o qual permite o acompanhamento dos gastos financeiros e orçamentários de cada projeto [Entrevista 6]

<sup>14</sup> Centros de Apoio Operacional são órgãos auxiliares do MPBA (LC 11/96, art. 4º, §4º, II), os Grupos de Atuação Especial são unidades constituídas, pelo Procurador Geral de Justiça e aprovadas pelo Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça para consecução dos objetivos e diretrizes definidos nos planos gerais de atuação e nos respectivos programas de atuação no Planejamento Estratégico do Ministério Público, ou sempre que se demonstrar conveniente a atuação conjunta e coordenada de diversos órgãos de execução em áreas específicas (LC 11/96, art. 15, XLVIII) e os Núcleos de Atuação Especial são unidades administrativas, cuja a criação é submetida ao Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça, de ofício pelo PGJ ou mediante provocação de Procuradorias e Promotorias de Justiça, para a consecução de atividades em áreas prioritárias (LC 11/96, art. 15, XLIX).



Em face das análises realizadas, embasadas na legislação aplicada, e o quanto definido como Estratégias e Iniciativas Estratégicas para o ano de 2016, programas e projetos elaborados para cada Centro de Apoio Operacional, Grupo de Atuação Especial e Núcleo de Atuação Especial, concluímos que tanto as ações orçamentárias e não orçamentárias executadas no período em referência cumpriram com os objetivos propostos, não houve execução de despesa contrária ao quanto disposto no PGA 2016 e que os valores apurados encontraram-se dentro dos limites previamente definidos para cada ação.

**O Controle Interno continuará, durante o ano de 2017, com a atividade de acompanhamento das ações executadas pelos Centros de Apoio/Grupo e Núcleos de Atuação, orientação e auxílio** quanto ao preenchimento e atualização do *Channel*, **ampliando o escopo de atendimento** a outras Unidades Gestoras, quando da incrementação de recursos humanos no setor.

Ressaltamos que **a Auditoria Interna deve ser sempre entendida como uma atividade de assessoramento à Administração, de caráter essencialmente preventivo, destinada a agregar valor e a melhorar as operações da entidade, assistindo-a na consecução de seus objetivos mediante uma abordagem sistemática e disciplinada, fortalecendo a gestão e racionalizando as ações de controle interno.** [grifos nossos]

Pelo quanto dito, torna-se essencial de um controle interno efetivo e, sobretudo, abrangente, cujo modelo abarque não apenas a gestão administrativa da atividade meio (aquele conjunto de operações com o fito de viabilizar as atribuições institucionais, através de medidas executivas, como o gerenciamento do almoxarifado, as licitações e compras, a gestão de pessoal), mas, também, a atividade finalística do Ministério Público (aquela que pode ser definida como a razão de ser da instituição e se encontram insculpidas nos já mencionados arts. 127 e 129 da CF).

O controle interno, uma vez pensado enquanto aparato de suporte à atividade fim do *Parquet*, estando a ela acoplado, pode oportunizar aos membros executores de cada um dos Projetos e Programas aqui tratados, um salto de proporções quânticas na qualidade e nos resultados das ações por eles desenvolvidas. Isso significa transcender a imagem retratada na anterior Figura 2, para assumir que a “cidadania plena” é um processo, um movimento lento, não linear, mas perceptível, que parte da inexistência de direitos para a existência de direitos cada vez mais amplos (PINSKY, 2003, p. 9), significando:

[...] ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei: é, em resumo ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade,

votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranquila.

Reitera-se, também, esse novo papel que o Ministério Público vem encenando, desde 1988, sendo, em última instância, um curador da cidadania, resguardando o que lhe é mais próprio e inerente. Sobre a cidadania, diz Guarinello (2013, p. 46):

[...] cidadania implica sentimento comunitário, processos de inclusão de uma população, um conjunto de direitos civis, políticos e econômicos [...] Todo cidadão é membro de uma comunidade, como quer que esta se organize, e esse pertencimento, que é fonte de obrigações, permite-lhe também reivindicar direitos, buscar alterar as relações no interior da comunidade, tentar redefinir seus princípios, sua identidade simbólica, redistribuir os bens comunitários. A essência da cidadania, se pudéssemos defini-la, residiria precisamente nesse caráter público, impessoal, nesse meio neutro no qual se confrontam, nos limites de uma comunidade, situações sociais, aspirações, desejos e interesses conflitantes. Há, certamente, na história, comunidades sem cidadania, mas **só há cidadania efetiva no seio de uma comunidade concreta, que pode ser definida de diferentes maneiras, mas que é sempre um espaço privilegiado para a ação coletiva e para a construção de projetos para o futuro.** [grifos nossos]

Clarificada a pertinência de se promover um ambiente de controle interno que guarneça a atividade finalística de um esteio capaz de reduzir custos, maximizar frutos, mensurar resultados, recomendar ajustes e descortinar alternativas, passa-se ao próximo passo deste estudo, enfocando o referencial teórico adotado, as possibilidades de novas abordagens, bem como a metodologia de trabalho.

## 1.2 OS SOLITÁRIOS CAMINHOS DESSA PESQUISA: HORIZONTES E DESAFIOS

Escrever sobre controle interno, sua direta relação com segurança pública e o exercício da cidadania é tarefa árdua, seja porque a revisão de literatura sobre o tema, o chamado “estado da arte” se desvele exíguo, para não arriscar o extremo inexistente, seja porque os textos encontrados ora versam sobre contabilidade, ora sobre governança e gestão por processos, sendo preciso costurar com afinco um

diálogo que nem sempre se mostra promissor em razão do enclausuramento técnico de cada uma dessas áreas.

O “estado da arte” tem sido protagonista na pesquisa acadêmica, como assevera Ferreira (2002):

Nos últimos quinze anos tem se produzido um conjunto significativo de pesquisas conhecidas pela denominação “estado da arte” ou “estado do conhecimento”. Definidas como de caráter bibliográfico, elas parecem trazer em comum o desafio de mapear e de discutir uma certa produção acadêmica em diferentes campos do conhecimento, tentando responder que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares, de que formas e em que condições têm sido produzidas certas dissertações de mestrado, teses de doutorado, publicações em periódicos e comunicações em anais de congressos e de seminários. Também são reconhecidas por realizarem uma metodologia de caráter inventariante e descritivo da produção acadêmica e científica sobre o tema que busca investigar, à luz de categorias e facetas que se caracterizam enquanto tais em cada trabalho e no conjunto deles, sob os quais o fenômeno passa a ser analisado.

Historicamente, segundo Lima (2012, p. 32), poucos são os trabalhos científicos sobre controladoria na área de gestão pública. E, se por um lado, esta realidade vem se transformando gradativamente, na medida em que questões controversas abalam estruturas organizacionais, trazendo à tona notícias de corrupção, fraudes e crimes contra o sistema financeiro (AMUDO; INAGA, 2009; COHEN; SAYAG, 2010; RAGHAVAN, 2011; PELEIAS et al., 2013), não menos verdadeira é a constatação de que, segundo Beuren (2014, p. 1.138):

**[...] a investigação empírica sobre o tema aplicado especificamente ao setor público ainda carece de atenção especial por parte dos pesquisadores.** Isso porque a abordagem do tema difere (mesmo que em parte) da abordagem organizacional (CHENHALL, 2007). Mesmo os gestores públicos e os de organizações sem fins lucrativos não sendo responsáveis perante acionistas, não tendo que reportar lucro ou remunerar melhor o capital investido, são eles os responsáveis pela manutenção das atividades da entidade, bem como, no caso do gestor público, pela manutenção de serviços essenciais à sociedade, tais como educação, saúde e segurança. [grifos nossos]

O empenho em encontrar um referencial metodológico para a pesquisa, levou a autora a ter contato com discussões preciosas, como uma tese de doutorado que utiliza a estrutura teórica e metodológica de Pierre Bourdieu para compreender as práticas dos agentes do Sistema de Controle Interno (SCI) do Poder Executivo Federal e a interface que eles estabelecem com a gestão pública (GARCIA, 2011).

Aquele estudo se valeu do conjunto de categorias teóricas de Pierre Bourdieu, procurando conhecer a dinâmica que garante a reprodução das condições sociais necessárias à manutenção da diferenciação do espaço, numa dada posição na estrutura de poder do universo global, partindo da premissa de que problemas tidos como “concretos”, tais como o efeito do controle interno na efetividade de política pública ou no combate à corrupção no setor público, seriam realidades pré-construídas e não elementos relevantes para objetivação do espaço de interesse (GARCIA, 2011, p.20).

Estrategicamente, focando a área de controle interno, apreenderam-se os contextos de disputas e os interesses que colaboraram para a emersão desse espaço específico, aclarando o processo pelo qual as controvérsias e rivalidades favoreceram a definição da natureza do espaço e as disposições dos seus atores.

Definido o “campo”, à luz da gênese e da reprodução das estruturas objetivas, Garcia (2011, p. 21) realçou a interface entre o controle e a gestão pública, confrontando as visões mútuas entre agentes do controle interno e gestores públicos, sem perder de vista seus respectivos posicionamentos, evidenciados em relatórios de auditoria e controle interno, estando atenta, ainda, ao distanciamento entre as crenças e as disposições relacionadas às práticas mútuas e as possibilidades de efeito do controle interno sobre a gestão pública.

Sobre a adequação metodológica ao desafio proposto, esclarece Garcia (2011, p. 18):

Pierre Bourdieu toma como seu objeto de interesse as relações objetivas do mundo social e as relações dialéticas entre as estruturas e as disposições estruturadas nas mentes dos agentes que integram os espaços sociais diferenciados do universo social global. Propõe a análise dos espaços sociais específicos, de forma integrada ao levantamento da gênese dos respectivos processos de diferenciação, entendendo estes como resultados de lutas históricas derivadas de interesses concorrentes de instituições e agentes.

Assim, **o método utiliza a gênese do espaço social e a reflexividade entre estruturas objetivas e subjetivas desses espaços como estratégias metodológicas.** A proposta de reconstituição da gênese está relacionada à admissão de que **qualquer realidade social é sempre construção histórica, derivada do enfrentamento de muitas possibilidades que disputaram entre si para prevalecer como escolhas coletivas.** Ao se fazer a reconstituição sócio-histórica, retira-se o efeito da amnésia que caracteriza a relação das pessoas com a sua realidade social, auxiliando na promoção da desnaturalização das realidades objetivas e evidenciando que **a realidade de interesse não pode ser vista como decorrência da evolução das coisas ou como resultado da racionalidade objetiva de agentes que a integram.**

Esse modo de conhecimento busca **evidenciar razões submersas aos fatos e aos discursos dos agentes que têm relevância para a compreensão das realidades de interesse**. Os fatos sociais ganham o sentido de coisa e de representação, cuja apreensão pode ser mais adequadamente alcançada pela conjugação das dimensões objetiva e simbólica que compõem tudo o que habita o universo humano. [grifos nossos]

Não restam dúvidas de que este referencial teórico metodológico encanta, posto que é sedutora a perspectiva de compreender a lógica das práticas da área de controle interno, bem como o seu diálogo (nem sempre pacífico) com os demais integrantes da instituição, lançando luzes sobre as relações de resistência, obscuridade, representação e silêncios da administração pública.

Conforme apropriadamente explicou Garcia (2017, p. 18), a sociologia de Pierre Bourdieu permite enxergar os agentes sociais

[emergindo] dos espaços sociais, existindo como estruturas estruturantes (estruturas cognitivas), em relação permanente com as estruturas estruturadas (estruturas objetivas do espaço social). Consequentemente, a compreensão dos fenômenos sociais não pode ser buscada, adequadamente, nem nas estruturas e nem nos agentes, exclusivamente, mas deve ser procurada na relação estrutura – agente.

O trabalho de campo, todavia, demonstrou, desde as primeiras entrevistas semiestruturadas com servidores e Promotores de Justiça do MPBA, que existem demandas urgentes a exigir soluções operacionais pragmáticas para o controle interno, o que levou esta discente, face à natureza profissional deste Programa de Mestrado, a sopesar o viés a ser acolhido, reformulando o seu projeto inicial para adotar como principal paradigma metodológico a teoria do pensamento sistêmico de Senge (1990, 1995) e a gestão por processos, que serão abordadas no Capítulo 3.

Em face destes gargalos institucionais, foram pensadas soluções, que culminaram com a elaboração de um projeto para implantação do controle interno difuso (PICID) no âmbito do MPBA, a reestruturação do Núcleo de Acompanhamento Procedimental (NAP) e a interiorização da UCI. Cabe aqui consignar que o PICID foi testado e avaliado no Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação (CEDUC) e as respectivas anotações técnicas são objeto específico do Capítulo 4.

Por fim, encerrando esta breve reflexão sobre referenciais teóricos, métodos e metodologias, é importante frisar que, malgrado tenha se privilegiado a teoria do pensamento sistêmico e da gestão por processos, em detrimento de uma abordagem mais sociológica, acredita-se ser possível vislumbrar traços da concepção de Bourdieu ao longo deste texto, mormente na análise subjetiva da fala dos depoentes, nas similitudes dos desenhos de Senge (1990, 1995) ao tratar da “aprendizagem organizacional” e nas considerações de Kasper (2000) sobre o pensamento sistêmico enquanto alicerce para uma nova organização intelectual e do processo de construção do conhecimento.

Acalenta-se, ainda, o desejo de, em futuros trabalhos acadêmicos, retomar os processos dialéticos que permeiam as relações de controle interno no âmbito do Ministério Público do Estado da Bahia e que, por óbvio, carecem de estudo.

Dito isto, prossegue-se com discussão sobre o controle da Administração Pública.

## 2 O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Controle significa, segundo a definição do léxico Caldas (2017), fiscalização ou monitoramento exercidos sobre certas atividades, podendo, também, ser entendido como a verificação, fiscalização ou avaliação das regras, das normas, do valor ou das especificações estabelecidos para processos, produtos, serviços.

Já nas palavras de Fayol (1989, p. 130):

O controle consiste em verificar se tudo corre de acordo com o programa adotado, com as ordens dadas e com os princípios admitidos. Tem por objetivo assinalar as faltas e os erros, a fim de que se possa repará-los e evitar sua repetição. Aplica-se a tudo; às coisas, às pessoas, aos atos.

Diz Marinela (2014, p. 2) que esse controle, no âmbito da Administração Pública, é:

[...] todo aquele que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando a mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo quê é um controle de legalidade e de mérito. Através deste controle a Administração pode anular, revogar ou alterar seus próprios atos e punir seus agentes com as penalidades estatutárias

Ainda, segundo Alexandrino e Paulo (2011, p. 791), é:

[...] o conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece a fim de que a própria administração pública, os Poderes Judiciário, Legislativo, e ainda o povo, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder de fiscalização, orientação e revisão da atuação administrativa de todos os órgãos, entidades e agentes públicos, em todas as esferas de Poder.

Quanto à classificação desse controle na esfera estatal, Mello (2009, p. 930) aponta a existência de duas formas: o interno, realizado pela própria Administração Pública e o externo, a cargo dos Poderes Legislativo e Judiciário ou do Tribunal de Contas. No entanto, esta distinção é ampliada por Marinela (2014, p. 2-3) ao tratar dos tipos e formas de controle:

a) controle hierárquico: é que resulta automaticamente do escalonamento vertical dos órgãos do Executivo, em que os inferiores estão subordinados

aos superiores. Daí decorre que os órgãos de cúpula têm sempre o controle pleno dos subalternos, independente de norma que o estabeleça. Este controle pressupõe as faculdades de supervisão, coordenação, orientação, fiscalização, aprovação, revisão e avocação das atividades controladas. Realiza-se através da fiscalização hierárquica.

b) controle finalístico: é o que a norma legal estabelece para as entidades autônomas (Administração Indireta), indicando a autoridade controladora, as faculdades a serem exercitadas e as finalidades objetivadas. É um controle limitado e externo, não tem fundamento hierárquico, porque não há subordinação. Por exemplo: supervisão ministerial.

c) **controle interno: é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração -ex. controle realizado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes.**

d) controle externo: é o que se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado - ex. apreciação de contas pelo Tribunal de

Contas, anulação de ato administrativo por decisão judicial, a sustação de ato normativo do Executivo pelo Legislativo (art. 49, V, CF). e) controle externo popular: é o previsto no art. 31, § 3º, da CF, determinando que as contas dos Municípios (Executivo e Câmara) fiquem, durante 60 dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, podendo questionar-lhes a legitimidade nos termos da lei.

f) **controle preventivo ou prévio (a priori): é o que antecede a conclusão ou operatividade do ato**, como requisitos para sua eficácia - ex. Senado Federal autoriza a União a contrair empréstimo externo.

g) **controle concomitante ou sucessivo :é todo aquele que acompanha a realização do ato para verificar a regularidade de sua formação - ex. realização de auditoria durante a execução do orçamento;**

h) **controle subsequente ou corretivo (a posteriori): é o que se efetiva após a conclusão do ato controlado, visando a corrigir-lhe eventuais defeitos**, declarar sua nulidade ou dar-lhe eficácia - ex. homologação na licitação;

i) **controle da legalidade ou legitimidade: é o que objetiva verificar unicamente a conformação do ato ou do procedimento administrativo com as normas legais que o regem. Este controle pode ser exercido pela Administração (de ofício ou mediante recurso), pelo Legislativo (casos expressos na CF) e pelo Judiciário (através da ação adequada). Neste controle o ato é anulado;**

j) controle de mérito: é todo aquele que visa à comprovação da eficiência, do resultado, da conveniência do ato controlado. Este controle compete normalmente à Administração e em casos excepcionais, expressos na Constituição, ao Legislativo (art. 49, IX e X), mas nunca ao Judiciário. [grifos nossos]

O escopo deste trabalho é o controle interno. Ao estudá-lo, abordam-se as diversas facetas que englobam a prevenção, a atuação concomitante ou sucessiva, a verificação subsequente ou corretiva, bem como a observância da legalidade e legitimidade dos atos praticados pelo gestor.



Este Capítulo versa sobre a construção normativa do controle interno no Brasil, suas diferentes nomenclaturas e discorre sobre cada uma de suas atividades.

## 2.1 CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA NORMATIZAÇÃO

A jornada em busca de mecanismos de controle para a Administração Pública brasileira não é recente. Registros mais antigos remetem o leitor ao século XVII quando foram instituídas as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, vinculadas a Portugal (LIMA, 2012, p. 16).

Transcorridos mais de cem anos, a Metrópole fez instalar no Brasil o “Erário Régio” e o “Conselho da Fazenda” que, nas palavras de Brito (2009), tinham como atribuição acompanhar e controlar a execução da despesa pública de todos os dados referentes ao patrimônio e aos fundos públicos, com a chegada da família Real ao Brasil.

No interstício de 5 (cinco) décadas, vários órgãos foram instituídos com o desiderato de controlar a gestão pública, tendo sido o Tesouro Nacional (1822) incumbido dos orçamentos públicos e dos balanços gerais e o Tribunal do Tesouro Público Nacional (1831) ficado encarregado da administração da despesa e da receita pública, da contabilidade e dos bens nacionais, o recebimento das prestações de contas anuais de todas as repartições e a análise dos empréstimos e da legislação fazendária. No final dos anos 50 do século XIX, aquele Tribunal passou, também, a realizar tomada de Contas, através de uma diretoria criada especificamente para tal fim (LIMA, 2012, p. 16).

A Monarquia foi-se, uma nova ordem foi estabelecida, mas a preocupação com a fiscalização da Administração remanesceu, havendo, em 1922, entrado em vigor o Código de Contabilidade da União (Lei nº 4.536) e o Decreto que regulamentou a Contabilidade Pública, como bem frisou L. Silva (2004, p. 208).

Nas duas décadas subsequentes, graças ao Estado Novo, a legislação manteve os órgãos de controle em uma espécie de limbo, ficando a atividade

correcional aguardando uma disciplina mais contundente, o que viria a ocorrer com a Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), que dispunha:

Art. 22. A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada, na União, pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e, nos Estados e Municípios, pela forma que for estabelecida nas Constituições Estaduais.

Este perfil foi reforçado pela Constituição Federal (CF) de 1967 (BRASIL, 1967a), a qual estatuiu normas gerais de controle:

Art. 16. A fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituído por lei [...]

Art. 70. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

O Diploma Fundamental de 1988 (BRASIL, 1988) avançou em relação aos anteriores, ao mencionar a existência de um sistema de controle interno, explicitar a sua estrutura e garantir a abrangência em todos os níveis da Administração Pública:

#### Seção IX

#### DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder

Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII -prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

§ 1º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

§ 2º Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

Tratando-se da competência do Tribunal de Contas da União (TCU), é interessante analisar o auxílio prestado ao Congresso Nacional, enquanto órgão de controle externo, posto que Mendes e Branco (2015, p. 888) alertam para o fato de que os julgamentos da Corte de Contas não tem o condão de fazer coisa julgada, sendo passíveis de revisão:

**O Tribunal de Contas da União**, no dizer do art. 71, II, da Constituição, **julga as contas dos administradores e demais responsáveis** por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. **Não se trata, porém, de um julgamento que produza a coisa julgada dos atos decisórios do Poder Judiciário. As decisões do TCU não são imunes à revisão judicial**, mas os seus acórdãos, quando imputem débito ou multa, constituem título executivo extrajudicial. A execução, nesses casos, faz-se por meio da Advocacia-Geral da União. O TCU pode sustar atos ilegais, embora caiba ao Congresso Nacional, diretamente, a sustação de contratos. [grifos nossos]

Como mesmo intuito de evitar má interpretação do texto magno, Lenza (2012, p. 616), ressalva que, em que pese a dicção do art. 73, da CF, referir-se àquela Corte como “Tribunal” e atribuir-lhe “jurisdição em todo o território nacional”, isto, em verdade é uma impropriedade técnica, conforme explica o Jurista:

Malgrado tenha o art. 73 da CF falado em “**jurisdição**” do **Tribunal de Contas**, devemos alertar que **essa denominação está totalmente equivocada**. Isso porque o Tribunal de Contas é órgão técnico que, além de emitir pareceres, exerce outras atribuições de fiscalização, de controle e, de fato, também a de “julgamento” (tanto é que o Min. Ayres Britto chega a falar em “judicatura de contas” — ADI 4.190). Porém, o Tribunal de Contas **não exerce jurisdição no sentido próprio da palavra, na medida em que inexistente a “definitividade jurisdicional”**. É por esse motivo que reputamos não adequada a expressão “jurisdição” contida no art. 73. [grifos nossos]

A conferir a redação do supramencionado dispositivo que, dentre outros, trata da estrutura orgânica do TCU, dos requisitos para a sua composição e das garantias, prerrogativas, impedimentos dos seus membros (BRASIL, 1988):

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o

território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

Sobre a natureza do TCU não é despidendo repetir as palavras do Ministro Celso de Mello, proferidas em acórdão do Supremo Tribunal Federal na ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.190 (BRASIL, 2010):

[...] os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. **A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República**” [grifos nossos]

Lenza (2012, p. 615) sinaliza que a CF vigente elegeu um sistema harmônico, integrado e sistêmico de perfeita convivência entre os controles internos de cada Poder e o controle externo exercido pelo Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas:

Art. 74. **Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno** com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

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

Para o autor, há inequívoco sistema de atuação conjunta, reforçado pela regra contida no art. 74, §1.º, pois os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela deverão dar ciência ao TCU, sob pena de responsabilidade solidária, como acima transcrito (Lenza, 2012, p. 615).

A Constituição Federal impôs o princípio da simetria ao determinar que as normas vigentes para o TCU aplicar-se-ão, no que for possível, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do seu art. 75:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Em paralelo, outros instrumentos normativos, ainda vigentes, contribuíram incomensuravelmente para a ampliação do monitoramento, como é o caso da Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964), que dividiu o controle da Administração Pública em “interno”, de responsabilidade do próprio gestor executivo, e “externo”, da alçada do Congresso Nacional e do TCU, estabelecendo regras de direito financeiro e de controle dos orçamentos públicos, conforme seus dispositivos:

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

## CAPÍTULO II

### Do Contrôlo Interno

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75.

Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.

Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.

## CAPÍTULO III

### Do Controle Externo

Art. 81. O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento.

Art. 82. O Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios.

§ 1º As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com Parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

§ 2º Quando, no Município não houver Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificarem as contas do prefeito e sobre elas emitirem parecer. [sic, texto conforme ortografia original] [grifos nossos]

Nesse rol, deve ser citado o Decreto-Lei nº 200/67, regramento tido como alicerce da reforma administrativa do Brasil e primeiro passo para a transformação gerencial na Administração Pública Brasileira (Lima, 2012, p. 24), o qual introduziu alterações como a descentralização administrativa (proporcionando maior

autonomia)e inaugurando a cogente observância os princípios de racionalidade administrativa (visão sistêmica, planejamento e o orçamento, descentralização, delegação de poderes), privilegiando o controle de resultados.

Isso se torna evidente com a leitura dos arts. 6º e 13 do aludido Decreto-Lei (BRASIL, 1967):

Art. 6º **As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:**

- I - Planejamento.
- II - Coordenação.
- III - Descentralização.
- IV - Delegação de Competência.
- V – Contrôle. [...]

#### CAPÍTULO V DO CONTRÔLE

Art. 13 **O contrôle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos**, compreendendo, particularmente:

- a) o contrôle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o contrôle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o contrôle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria. [*sic*]

Art. 14. **O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de contrôles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.** [*sic*, texto conforme ortografia original] [grifos nossos]

A década de 90 produziu outros marcos regulatórios como a Lei Federal nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), a qual institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, especificando formas de aquisição de bens e serviços, bem como impondo rigor na análise de todas as fases, inclusive na de execução, facultando o acesso amplo dos órgãos de fiscalização:

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas



competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

§ 2º Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

No âmbito do Estado da Bahia, este estado de espírito foi estimulado com a vigência de lei específica sobre a matéria licitatória e contratual (Lei Estadual nº 9.433/2005) (BAHIA, 2005):

Art. 176 - As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos abaixo enumerados, hipóteses em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelos órgãos competentes do controle interno da Administração;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno. [...]

Art. 204 - Independente das impugnações e dos recursos previstos neste Capítulo, qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar à Procuradoria Geral do Estado da Bahia, ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno, inclusive ao Órgão de Controle e Acompanhamento e Avaliação Financeira de Contratos e Convênios, e, ainda, ao Ministério Público Estadual, contra irregularidade na aplicação desta Lei.

Parágrafo único - O Tribunal de Contas e os órgãos integrantes do controle interno estadual poderão solicitar para exame, até antes da abertura das propostas, cópia do edital ou convite da licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada a acatar as medidas corretivas que, em função desse exame, lhes forem recomendadas. [...]

Art. 213 - O controle das despesas decorrentes dos contratos e outros instrumentos regidos por esta Lei será efetuado pelo Tribunal de Contas do Estado, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados

da Administração responsáveis pela demonstração de sua legalidade e regularidade, nos termos da Constituição Estadual, sem prejuízo do controle interno por parte dos órgãos competentes.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) fechou o século XX estabelecendo parâmetros que tornaram ainda mais robustas as regras de gestão, na medida em que certas exigências passaram a ser feitas no que tange ao controle de custos, de resultado e ao alcance de metas. Sobre a natureza do dispositivo, comenta Lima (2012, p. 30):

O objetivo central dessa lei é fortalecer conceitos fundamentais de administração pública, buscando uma gestão responsável e transparente no trato dos recursos governamentais, com ênfase ao planejamento (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual), ao controle da gestão fiscal, quando estabelece metas para que sejam aferidos os resultados, e à divulgação das contas públicas, centrado no tripé: receita – despesa – dívida.

## 2.2 O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NOMENCLATURAS APLICÁVEIS

Não raro, há confusão entre as instâncias que, dentro dos limites de suas atribuições, deve merecer o acompanhamento e a fiscalização da Administração Pública. Aqui se deve, de forma sucinta, estabelecer as primordiais distinções a fim de elucidar as terminologias, evitando, assim, o uso impróprio de alguns conceitos.

Partindo-se da premissa de Lessa (2014, p. 12) de que o controle é ação indispensável na busca da realização de objetivos firmados por um grupo humano, constituindo-se em instrumento capaz de acompanhar o cumprimento de metas e dos ordenamentos legais, os resultados da gestão traçados nos planos de governo ou programas de trabalho e o nível de transparência, começar-se-á, diferenciando, por contraste, o controle interno e do controle externo.

O controle externo, nas lições de J. Silva (2005, p. 752), é função do Poder Legislativo sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito da União, das Assembleias Legislativas nos Estados, da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos Municípios como o auxílio dos respectivos Tribunais de

Contas. No dizer do Mestre constitucionalista (SILVA, J., 2005, p. 112), o controle externo:

Consiste, assim, na atuação da função fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária. [...] É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico, e suas decisões administrativas, não jurisdicionais, como, às vezes, se sustenta, à vista da expressão 'julgar as contas' referida à sua atividade (art. 71, II)

O controle interno, em sentido oposto, é parte integrante da estrutura administrativa de cada órgão, possuindo como finalidade, na esfera de atuação, avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução do quanto planejado e dos orçamentos, bem como comprovar a legalidade e verificar resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, exercendo, inclusive, a fiscalização das operações de crédito, avais e garantias.

Ainda na esfera de controle, algumas outras categorias merecem menção, visando repelir aquele mistifório a que se referiu no início deste tópico. São elas: auditoria, atividade de correição (corregedoria), ouvidoria, *accountability* e governança pública.

### 2.2.1 Auditoria

Conforme o Manual de Auditoria Interna da Universidade Federal de Minas Gerais (2013, p. 6):

Etimologicamente a palavra "auditoria" tem a sua origem no verbo latino *audire*, que significa "ouvir", e que conduziu à criação da palavra "auditor" (do latim *auditor*) como sendo aquele que ouve. Isto pelo fato de nos primórdios da auditoria os auditores tirarem as suas conclusões fundamentadamente com base nas informações verbais que lhes eram transmitidas. Atualmente, atribuiu-se à auditoria um conjunto mais abrangente de importantes funções, envolvendo todo o organismo da entidade e dos seus órgãos de gestão, com a finalidade de efetuar críticas e emitir opiniões sobre a situação econômico-financeira e sobre os resultados de ambos.

Por sua vez, para a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI)<sup>15</sup>, auditoria pode ser conceituada como o exame das operações, atividades e sistemas de determinada entidade, com vista a verificar se são executados ou funcionam em conformidade com determinados objetivos, orçamentos, regras e normas, enquanto que Gil (1999) sustenta que auditoria é função organizacional de revisão, avaliação e emissão de opinião sobre o ciclo administrativo (planejamento, execução e controle) em todos os momentos e ambientes de uma entidade. Na explicação do autor (GIL, 1999, p. 13):

A auditoria é a pesquisa analítica que segue o desenvolvimento das operações contábeis, desde o início até o balanço. Portanto, é o exame científico e sistemático dos livros, contas, comprovantes e outros registros financeiros de uma organização, com a finalidade de determinar a integridade do sistema de controle interno contábil, das demonstrações financeiras, bem como o resultado das operações, e, assessorar a companhia no aprimoramento dos controles internos, contábil e administrativo.

Lima e Castro (2003, p.68), discorrendo sobre “auditoria”, sustentaram que esta, no setor público deve ser vista enquanto conjunto de técnicas que visam avaliar a gestão pública e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre a situação encontrada e determinado critério técnico, operacional ou legal. Para eles, tratar-se ia de “ferramenta de controle do Estado que visa corrigir desperdício, improbidade, negligência e omissão, além de possibilitar a melhor utilização dos recursos”.

Esse olhar é endossado por Franco e Marra (2000, p.25), que complementam a definição acima, asseverando que:

Auditoria é uma tecnologia contábil aplicada ao sistemático exame dos registros, demonstrações e de quaisquer informes ou elementos de consideração contábil, visando a apresentar opiniões, conclusões, críticas e orientações sobre situações ou fenômenos patrimoniais da riqueza aziendal, pública ou privada, quer ocorridos, quer por ocorrer ou prospectados e diagnosticados.

Ampliando os horizontes desses autores, que classificam as auditorias quanto à finalidade, ao âmbito, ao momento (prévia, concomitante ou subsequente), à

---

<sup>15</sup> É uma organização não governamental que reúne entidades de fiscalização político-administrativa, inclusive o TCU.

forma, ao período e ao conteúdo, Peter e Machado (2003, p. 43) assinalam como tipos de Auditoria Governamental:

a) Auditoria de Gestão: objetiva emitir opinião com vistas a certificar a regularidade das contas, verificar a execução de contratos, convênios, acordos ou ajustes, a probidade na aplicação dos dinheiros e na guarda ou administração de valores e outros bens da União ou a ela confiados, compreendendo, entre outros, os seguintes aspectos: exame das peças que instruem os processos de tomada ou prestação de contas; exame da documentação comprobatória dos atos e fatos administrativos; verificação da existência física de bens e outros valores; verificação da eficiência dos sistemas de controles administrativo e contábil; verificação do cumprimento da legislação pertinente

b) Auditoria de Programas - Objetiva acompanhar, examinar e avaliar a execução de programas e projetos governamentais específicos, bem como a aplicação de recursos descentralizados, compreendendo, entre outros, os seguintes aspectos: análise da realização físico-financeira em face dos objetivos e metas estabelecidos; análises dos demonstrativos e dos relatórios de acompanhamento produzidos com vistas à avaliação dos resultados alcançados e à eficiência gerencial; verificação da documentação instrutiva e comprobatória, quanto à propriedade dos gastos realizados; análise da educação dos instrumentos de gestão – contratos, convênios, acordos, ajuste e outros congêneres – para consecução dos planos, programas, projetos e atividades desenvolvidas pelo gestor, inclusive quanto à legalidade e diretrizes estabelecidas.

c) Auditoria Operacional - Atua nas áreas inter-relacionadas dos órgãos/entidade avaliando a eficiência dos seus resultados em relação aos recursos materiais, humanos e tecnológicos disponíveis, bem como a economicidade e eficiência dos controles internos existentes para gestão dos recursos públicos.

d) Auditoria Contábil - É a técnica que, utiliza no exame dos registros e documentos e na coleta de informações e confirmações, mediante procedimentos específicos, pertinentes ao controle do patrimônio de um órgão ou entidade, objetivando obter elementos comprobatórios suficientes que permitam opinar se os registros contábeis foram efetuados de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e se as demonstrações deles originárias refletem, adequadamente, a situação econômica – financeira, do patrimônio, os resultados do período administrativo, examinado e as demais situações nelas demonstradas.

e) Auditoria de Sistemas - Objetiva assegurar a adequação, privacidade dos dados e informações oriundas dos sistemas eletrônicos de processamento, observando as diretrizes estabelecidas e a legislação específica.

f) Auditoria Especial - Objetiva o exame de fatos ou situações consideradas relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, sendo realizadas para atender determinação do Presidente da República, Ministros de Estado ou por solicitação de outras autoridades.

### 2.2.2 Atividade de Correição

A correição, conforme o entendimento da Controladoria-Geral da União (CGU) (BRASIL, 2014) é uma atividade relacionada à apuração de possíveis irregularidades cometidas por servidores públicos e à aplicação das devidas penalidades:

O termo “**correição**”, com base em um dos principais dicionários de Língua Portuguesa, o Dicionário Aurélio Buarque de Holanda, tem os seguintes sentidos: 1. **Ato ou efeito de corrigir**; correção. 2. Função administrativa, em via de regra de competência do poder judiciário, exercida pelo corregedor. 3. Visita do corregedor às comarcas, no exercício de suas atribuições.

Assim, como **ato que visa a correção de condutas verificou-se que a “correição” está ligada ao exercício do “poder disciplinar”**, termo sobre o qual apresentamos as seguintes definições:

- a) para Hely Lopes Meirelles, o poder disciplinar seria “a faculdade de punir internamente as infrações disciplinares dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração Pública”;
- b) para Maria Sylvania Zanello Di Pietro, o Poder Disciplinar “é o que cabe à Administração Pública para apurar infrações e aplicar penalidades aos servidores públicos e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa”;
- c) para Marcello Caetano, o **“Poder Disciplinar tem origem e razão de ser no interesse e na necessidade de aperfeiçoamento progressivo do serviço público”**. [grifos nossos]

Portanto, à luz deste critério, assiste razão a Lessa (2014) ao afirmar que as atividades de correição, em regra, estão a cargo de unidades de Corregedoria, detentoras do papel institucional de controlar e fiscalizar as atividades funcionais, os procedimentos e os fluxos de informação. Neste ponto, sobreleva o Lessa (2014, p. 16):

O controle disciplinar desenvolvido pelas Corregedorias implica permanente orientação no que se refere ao comportamento funcional dos integrantes de determinado órgão. No cumprimento da atividade de vigilância, as Corregedorias devem orientar a atuação desses agentes, tornando-os colaboradores do processo e, assim, participantes ativos da missão institucional no seu regular desenvolvimento. Assim é que as Corregedorias têm papel fundamental ao verificar e corrigir irregularidades, propondo o aprimoramento que garanta a excelência dos serviços prestados.

As atividades da Controladoria do Ministério Público do Estado da Bahia não englobam as tarefas de correição, pois, nos termos do Ato Normativo nº 004/2013-PGJ a UCI está adstrita à atividade meio (BAHIA, 2013). De acordo com a dicção da

Lei Orgânica do MPBA, a Corregedoria-Geral do Ministério Público é órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público (art. 27 da LC nº 11/96<sup>16</sup>).

### 2.2.3 Atividade de Ouvidoria

A Constituição de 1988 criou um terreno fértil para a participação social, fazendo surgir, de acordo com Lessa (2014, p. 17), o termo “ouvidoria”, análogo ao sueco *ombudsman*, que pode ser traduzido como “representante do povo”, de modo que a Ouvidoria carrega em si uma

conexão com participação social é inescusável e pode ser compreendida como instituição que visa acolher, informar e transmitir as expectativas individuais e coletivas das pessoas, dos cidadãos e dos destinatários dos serviços públicos. Seu compromisso de transformar a sociedade, com papel de destaque no processo de diálogo nas relações entre os indivíduos, grupos e organizações, de cunho mediador, é instrumento para a participação social, possibilitando o acesso e os controles interno e externo da Administração Pública

Correlacionando a função de *ombudsman* (personificação da ouvidoria) e os novos desafios do Ministério Público brasileiro, Souza (2014, p. 2), destaca:

O termo *ombudsman* advém do idioma sueco e significa uma espécie de intermediário do povo, servindo como um meio de controle da Administração. Na verdade, o *ombudsman* foi criado da Suécia, no início do Século XIX, tendo se expandido por diversos países, como Inglaterra, França, Portugal e Espanha.

A propósito, em Portugal, existe o Provedor de Justiça, que, segundo Canotilho, consiste na versão portuguesa do *ombudsman*, a ele incumbindo zelar não apenas pela legalidade, como também reparar injustiças praticadas quer por ilegalidade, quer por parcialidade ou má administração [4]. Ainda de acordo com o ilustre autor lusitano, a intervenção do Provedor de Justiça pode ser solicitada pelos cidadãos, ainda, quando estiver em jogo direitos econômicos, sociais e culturais.

No Brasil, houve a tentativa de se criar a figura do Defensor do Povo pela Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), concebendo-o como um órgão subordinado ao Poder Executivo, mas a proposta acabou sendo rejeitada [6]. Notou-se, nos trabalhos da Constituinte, ser mais vantajoso e

---

<sup>16</sup> “Art. 27 - A Corregedoria-Geral do Ministério Público é órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público.” (BAHIA, 1996).

seguro confiar tal atribuição ao Ministério Público, já organizado em carreiras por todo o país e detentor dos atributos necessários ao exercício de tal mister, notadamente a autonomia institucional, a liberdade de atuação e a independência funcional.

Foram conferidas ao Ministério Público, pois, novas funções, compatíveis com sua própria destinação, reservando-se à instituição o dever de zelar pelo interesse público, exercendo o controle da Administração Pública, como verdadeiro intermediário do povo.

No Ministério Público do Estado da Bahia, esta representação popular de controle da Gestão do *Parquet* é atribuição da Ouvidoria, que deverá, nos termos da LC nº 24/06 (BAHIA, 2006), criar canais permanentes de comunicação e interlocução que permitam o recebimento de denúncias, reclamações, críticas, sugestões e elogios de cidadãos, entidades representativas, órgãos públicos e autoridades, bem como a obtenção, por parte destes, de informações sobre ações desenvolvidas pela Instituição.

#### **2.2.4 Accountability**

Termo de origem inglesa, sem exata tradução para a Língua Portuguesa, que está associado à prestação de contas ou responsabilização de administradores por entes controladores ou seus representantes (Lima, 2012, p.38), havendo o Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA) incorporado a sugestão da INTOSAI para o XIV Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras (INCOSAI), no sentido de utilizar terminologia "obrigação de prestar contas" como tradução para o termo *accountability* (BAHIA, 2007, p. 17).

A Corte de Contas baiana avança na interpretação para *accountability*, ao tempo em que elenca as obrigações inerentes a ela relacionadas:

*Accountability* é o processo através do qual as organizações públicas e os indivíduos que as integram tornam-se responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e todos os aspectos de seu desempenho.

O processo será alcançado mediante o desenvolvimento, manutenção e disponibilização de informações financeiras e não-financeiras confiante se relevantes, e através da apresentação correta dessa informação em



relatórios oportunos, destinados tanto ao público interno quanto ao público externo.

A informação não-financeira pode estar relacionada com a economia, eficiência e eficácia das políticas e operações (informação sobre o desempenho operacional), e o controle interno e sua eficácia. (Bahia, 2007, p. 24)

O exercício da *accountability* é influenciado pelo tipo de relações entre governo e cidadãos, entre burocracia e clientes, sendo esta dialética, exercida através do controle social, o que acarreta o recrudescimento do controle formal legalmente instituído, levando a sociedade a participar mais ativamente da vida pública e, dessa forma, a reduzir a distância entre o desempenho do governo e as efetivas necessidades dos cidadãos (CAMPOS, 1990).

Impende salientar, ainda, que na análise orgânica institucional, há três itens básicos a serem considerados, para que se possa falar em *accountability*: responsabilidade do gestor público, transparência e prestação de contas para a sociedade (ROZANSKI; TOMASI, 2010, p. 22).

### **2.2.5 Governança Pública**

A ideia de governança pública começa a ganhar forma nos primeiros anos da década de 90, do século XX, carregando consigo um consenso de que a eficácia e a legitimidade da atuação pública encontram abrigo na qualidade da interação entre os distintos níveis de governo, e entre estes, as organizações empresariais e a sociedade civil (OLIVEIRA, 2008, p. 1).

Lessa (2014, p. 23) sustenta que a governança pública deve servir de instrumento para a redução da assimetria de informação através dos sistemas de controle, enquanto Löffler (2001, p. 212) defende a tese de que governança pública deverá ser apreendida como:

[...] uma nova geração de reformas administrativas e de Estado que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e

chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Anuir com esta significação para governança pública, possibilita vislumbrar o pluralismo no setor público, uma vez que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas, como bem lembra Linczuk (2012, p. 97), assumir que este raciocínio acarreta uma

[...] mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos. A Governança Pública também significa um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública. Secchi (2009)

De acordo com a *International Federation of Accountants* (IFAC), a boa governança no setor público permite à Administração, dentre outros, garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos; dialogar com e prestar contas à sociedade; garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados; garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos; controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável e, finalmente, utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis (BRASIL, 2013b).

Uma boa governança corporativa demanda clara definição de responsabilidades e inequívoca compreensão dos relacionamentos entre os que compõem a organização e aqueles outros responsáveis por administrar seus recursos com vista à produção de resultados, sendo irrelevante a natureza da instituição, posto que os princípios de governança corporativa são os mesmos tanto no setor público quanto privado (RYAN; NG, 2000, p. 12).

Fontes Filho e Picolin (2000, p. 1.171), todavia, previnem que devem ser observadas características específicas das empresas estatais quando da construção dos modelos de governança, dentre as quais: o grau de autonomia e de seus objetivos e estratégias em relação ao governo; a eficiência no equacionamento dos custos de agência e de transação; e a disponibilidade de sistemas de controle e monitoramento no contexto institucional.

Para esses estudiosos (FONTES FILHO; PICOLIN, 2000, p. 1.185), o ambiente da governança corporativa no Brasil evidencia uma necessidade de incremento do

arcabouço institucional-legal, peculiarmente no que tange aos modelos de prestação de contas da gestão e tratamento aos acionistas minoritários, com o fito de estatuir diretrizes claras que promovam o aumento da *accountability* e a maior estabilidade do trabalho de seus administradores. Com isto, os mecanismos de avaliação dos gestores públicos tornar-se-iam mais objetivos, implementando-se um círculo virtuoso pela busca de bons desempenhos e reduzindo interferências na sua atuação operacional (FONTES FILHO; PICOLIN, 2000, p. 1.1856).

### 2.2.6 Controle Interno

O controle interno é o cerne e o pano de fundo neste estudo, permeando todos os Capítulos da dissertação. No tópico que se inicia, esmiuçar-se-á a acepção genérica para controle interno, perfilhada pela academia, área técnica e Cortes de Contas.

No âmbito acadêmico (ATTIE, 1998, p. 110; ARAÚJO; DE LUCA, 2006), há consenso de que o controle interno compreende o plano de organização e o conjunto coordenado dos métodos e medidas adotados pela instituição, visando proteger seu patrimônio, fiscalizar a exatidão e fidedignidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e fomentar a obediência às diretrizes traçadas pelo Gestor, conforme reitera (ANTUNES, 1998, p. 66):

Controle interno é um processo – efetuado pela diretoria, gerência e outras pessoas da entidade – projetado para proporcionar um razoável garantia de alcançar os objetivos nas seguintes categorias: a) confiabilidade nos relatórios financeiros; b) conformidade ou obediência (*compliance*) com as leis e regulamentos aplicáveis; c) eficiência e eficácia das operações.

Lima (2012, p. 35) afirma que o controle interno é parte integrante do “sistema de controle interno”, que engloba, dentre outros, uma estrutura central orientadora das regras de controle e outras estruturas necessárias ao complexo de controle de um ente, devendo ser exercido dentro da própria estrutura do órgão controlado, por meio de procedimentos e atividades intersetoriais (de colaboração), com vistas à

realização eficiente do sistema e correta gestão da coisa pública Guerra (2005, p. 273).

Na seara técnica, Conselho Federal de Contabilidade (CFC), por intermédio da Resolução nº 820/1997, estatuiu que o sistema contábil e de controle internos compreendem o plano de organização e o conjunto integrado de método e procedimentos adotados pela entidade na proteção de seu patrimônio, promoção da confiabilidade e tempestividade dos seus registros e demonstrações contábeis, e da sua eficácia operacional (CFC, 2006, p. 204), ao tempo em que o Tribunal de Contas do Estado da Bahia adotou (BAHIA, 2007, p. 17), como já anteriormente dito, a seguinte baliza:

O controle interno nas organizações do setor público deve ser entendido dentro do contexto das características específicas dessas organizações, ou seja, seu enfoque para alcançar os objetivos sociais ou políticos; a utilização dos recursos públicos; a importância do ciclo orçamentário; a complexidade de seu desempenho (a demanda pelo equilíbrio entre os valores tradicionais de legalidade, moralidade e transparência, e os modernos valores gerenciais como eficiência e eficácia) e o amplo escopo decorrente da sua *accountability* pública.

A INTOSAI (2004, p. 1) define o controle interno, elemento essencial desta pesquisa, como

[...] um processo integral realizado pela gerência e pelos funcionários de uma entidade, desenhado para enfrentar os riscos e para garantir razoável segurança de que, na consecução da sua missão institucional, os seguintes objetivos serão alcançados: execução correta, ética, econômica, eficiente e efetiva das operações; cumprimento das prestações de contas; cumprimento das leis e regulamentações; garantia contra perdas, abuso ou dano dos recursos.

O Tribunal de Contas do Estado da Bahia (BAHIA, 2007, p. 17) advoga a tese de que o controle interno nas organizações do setor público deve ser entendido dentro do contexto das características específicas dessas organizações, ou seja, seu enfoque para alcançar os objetivos sociais ou políticos; a utilização dos recursos públicos; a importância do ciclo orçamentário; a complexidade de seu desempenho (a demanda pelo equilíbrio entre os valores tradicionais de legalidade, moralidade e transparência, e os modernos valores gerenciais como eficiência e eficácia) e o amplo escopo decorrente da sua *accountability* pública.

A aludida Corte de Contas (BAHIA, 2007, p.19), com base nas diretrizes da \*\* INTOSAI (2004)<sup>17</sup>, assim o caracterizou salientando as suas peculiaridades:

**Controle interno é um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados:**

- execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- cumprimento das obrigações de *accountability*;
- cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis;
- salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano.

O controle interno **é um processo integrado e dinâmico que se adapta continuamente às mudanças enfrentadas pela organização**. A direção e o corpo de funcionários, de todos os níveis, devem estar envolvidos nesse processo, para enfrentar os riscos e oferecer razoável segurança do alcance da missão institucional e dos objetivos gerais.

O controle interno **deve ser estruturado internamente e não superposto às atividades**. O controle interno, ao ser estruturado internamente, torna-se parte integrante dos processos gerenciais de planejamento, execução e monitoramento.

Ademais, **sua concepção de forma intrínseca às atividades apresenta importantes implicações para a contenção de custos**, pois adicionar novos procedimentos de controle, distintos dos procedimentos existentes, incrementa os custos. Uma organização pode evitar procedimentos e custos desnecessários ao focalizar sua atenção na contribuição que as atividades existentes podem dar para um controle interno eficaz e ao integrar os diferentes controles às operações básicas. [grifos nossos]

O controle interno foi objeto de ampla pesquisa (LIMA, 2012, p. 54-64), havendo o TCU elaborado, em 2009, um estudo prospectivo elaborado com o intuito de dar supedâneo à normatização do controle interno no Brasil, no âmbito da Administração Pública, subsidiando discussões no Senado Federal, para a definição de critérios gerais de gestão de riscos e governança, bem como a imposição da obrigatoriedade legal de os órgãos e entidades do setor público implantarem,

---

<sup>17</sup> Em 2004, durante a realização do XVIII INCOSAI, em Budapeste, as Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público foram aprovadas pelos seus membros. Em 2007, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA), dando continuidade ao trabalho de divulgação de documentos técnicos relevantes para o aprimoramento dos trabalhos auditoriais, apresenta a versão traduzida para a língua portuguesa das Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público, 13º título da Série Traduções do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Neste trabalho, as diretrizes da INTOSAI de 1992 são atualizadas e, também, incorporam algumas inovações conceituais, as quais refletem os avanços mais recentes e significativos para o controle interno, tais como a concepção de que o controle não é um fato ou circunstância, mas uma série de ações que permeiam todas as atividades da entidade. Recomenda, ainda, que o Controle Interno deve ser interligado às atividades dos organismos e concebido dentro da estrutura organizacional, o que o tornaria não apenas mais efetivo, mas, também, integrante da essência mesma da organização.”(BAHIA, 2007, p. 11-12).

manterem e avaliarem sistemas de controles internos e a adoção ou não de modelos de referência.

Para tanto, a aludida pesquisa ocorreu no Canadá, Estados Unidos, Chile, Paraguai, Colômbia e África do Sul, além do Estado de Nova Iorque para verificar como essas regiões tratam o controle interno em seus ordenamentos jurídicos.<sup>18</sup> Constatou-se que os diferentes espaços geográficos tomam como base conceitos e expressões muito próximas, ou às vezes sinônimas, para se referirem ao processo composto pelas regras de estrutura organizacional e pelo conjunto de políticas e procedimentos adotados por uma organização para a vigilância e fiscalização, as quais possibilitam controlar o impacto na consecução de seus objetivos. (BRASIL, 2009, p. 4).

Exemplos dessa padronização são dados pela INTOSAI, ao tratar da definição e função do controle interno. Para esse organismo internacional as estruturas de controle interno são definidas como planos de uma organização, incluindo atitude gerencial, métodos, procedimentos e medidas que proporcionem uma segurança razoável de que os objetivos estão sendo alcançados, sendo sua finalidade precípua:

[...] prevenir erros (por exemplo, segregando funções e requisitos para autorizações); detectar erros (por exemplo, estabelecendo padrões de produção para detectar variações nos resultados finais); corrigir erros que tenham sido detectados (por exemplo, cobrando um pagamento a maior feito a um fornecedor); e compensar controles débeis onde os riscos de perda são elevados e se precisam controles adicionais.[...]<sup>19</sup>

Nesse contexto, importa anotar que a pesquisa documental comprovou que Controladoria do MPBA filia-se incondicionalmente às normas e aos conceitos de controle interno do TCE/BA, dos organismos supracitados e do *Committe of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*<sup>20</sup>, cujos componentes

---

<sup>18</sup> A íntegra da pesquisa realizada pelo TCU está disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwiiq-3Yi7PYAhXKipAKHRwzBpEQFggtMAE&url=http%3A%2F%2Fportal.tcu.gov.br%2Fflumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp%3FfileId%3D8A8182A15A4C80AD015A4D5CA9965C37&usg=AOvVaw3ca8Cu55jwlp5OerWL0IEL>>. Acesso em: 6 dez. 2017

<sup>19</sup> Vide nota anterior.

<sup>20</sup> Comitê das Organizações Patrocinadoras, entidade que estabeleceu critérios práticos, amplamente aceitos, para o estabelecimento de controles internos e para avaliação de sua efetividade. O objetivo do COSO é o Controle Interno, definido como um processo desenvolvido para garantir, com razoável certeza, que sejam atingidos os objetivos da empresa, nas seguintes categorias: eficiência e

inter-relacionados são: ambiente de controle; avaliação de risco; procedimentos de controle; informação e comunicação; monitoramento (Bahia, 2007, p.29).

O controle interno voltará a ser discutido no Capítulo 4, quando se enfocará o os órgãos de controle do Ministério Público brasileiro e a Controladoria do MPBA. Todavia, antes, é importante refletir acerca do pensamento sistêmico e fundamentos da gestão por processos e modelagem (*Business Process Management - BPM*), duas vias compartilhadas por esta pesquisadora para propor um novo modelo de controle interno para o MPBA.

### 3 O PENSAMENTO SISTÊMICO E OS FUNDAMENTOS DA GESTÃO POR PROCESSOS E MODELAGEM COMO INSTRUMENTOS DE UM MODELO DE CONTROLE INTERNO DO MPBA

No Capítulo 1, explicou-se ao leitor a opção teórico-metodológica na qual se sustentou esta dissertação. Naquele foram mencionados os fatores que levaram a autora a uma alteração de paradigma e, conseqüentemente, de abordagem para a construção de outro modelo de Controladoria para o Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA), deixando-se naquele momento clara a mudança de rumo da pesquisa.

Isto porque o trabalho preliminar prospectivo acabou por convencer a pesquisadora de que a dissertação deveria se tornar uma oportunidade para o incremento das práticas administrativas do MPBA, ao fomentar a reestruturação da Controladoria, diagnosticando as principais carências do órgão, para, por fim, propor um avanço no modelo então existente, ao sugerir a implementação do controle interno difuso, devendo o exame das estruturas de controle interno do *Parquet*, visando à análise dos contrastes sociais e materiais existentes entre os diversos atores que coabitam o seu espaço, bem como o reconhecimento dos capitais ali incorporados<sup>21</sup>, por membros e servidores, ficar para um momento posterior.

Sem perder a dimensão de que o mundo social (neste caso, o ambiente do MPBA) pode ser concebido como um espaço multidimensional construído empiricamente pela identificação dos principais fatores de diferenciação que são responsáveis por distinções observadas num dado universo social e que o Poder

---

<sup>21</sup> Sobre essa temática dos capitais incorporados, vale a sucinta e precisa explicação de G. Silva (1995, p. 24): "Capital cultural é uma expressão cunhada e utilizada por Bourdieu para analisar situações de classe na sociedade. De uma certa forma o capital cultural serve para caracterizar subculturas de classe ou de setores de classe. Com efeito, uma grande parte da obra de Bourdieu é dedicada à descrição minuciosa da cultura - num sentido amplo de gostos, estilos, valores, estruturas psicológicas, etc. - que decorre das condições de vida específicas das diferentes classes, moldando as suas características e contribuindo para distinguir-las. [...] o capital cultural é mais do que uma subcultura de classe; é tido como um recurso de poder que equivale e se destaca - no duplo sentido de se separar e de ter uma relevância especial - de outros recursos, especialmente, e tendo como referência básica, os recursos econômicos. Daí o termo capital associado ao termo cultura; uma analogia ao poder e ao aspecto utilitário relacionado à posse de determinadas informações, aos gostos e atividades culturais. Além do capital cultural existiriam as outras formas básicas de capital: o capital econômico, o capital social (os contatos) e o capital simbólico (o prestígio) que juntos formam as classes sociais ou o espaço multidimensional das formas de poder".



apresenta muitas facetas: o capital econômico; o capital cultural ou informacional; o capital social - recursos baseados em contatos e participação em grupos; e o capital simbólico - que é a forma assumida pelos diferentes tipos de capital, uma vez percebidos e reconhecidos como legítimos (BOURDIEU, 1987, p. 4), preferiu-se postergar esta discussão para uma próxima etapa acadêmica, privilegiando-se, agora, métodos que proporcionassem uma intervenção capaz de produzir resultados operacionais imediatos.

Passou-se então a dialogar, dentre outros, com Peter Senge, teórico do Pensamento Sistêmico<sup>22</sup>, e para quem as organizações possuem efetiva habilidade de aprendizado, desde que as pessoas que dela façam parte possam expandir continuamente sua capacidade de criar os resultados almejados e, Fritjof Capra cujo olhar revolucionou o modo pelo qual se observa os sistemas<sup>23</sup>.

Este Capítulo é dedicado a essas visões, tal como à modelagem de processos e à gestão por processos, outras duas ferramentas empregadas para conceber o modelo difuso de controle mostrado no Capítulo 4.

### 3.1 O PENSAMENTO SISTÊMICO E A CONCEPÇÃO BÁSICA DO MODELO DE CONTROLE INTERNO DIFUSO DO MPBA

O pensamento sistêmico está na base de uma nova organização intelectual ou processo lógico-racional do processo de construção do conhecimento (Kasper, 2000, p. 48) e representa o desenvolvimento de uma nova referência de pensamento, constituindo-se em nova epistemologia, baseada no conceito de sistema como sublinhou Chekland (1981, p.4):

---

<sup>22</sup> Autor de A Quinta Disciplina. Disponível em: <[http://www.softwarepublico.gov.br/file/16685703/quin\\_tasenge.pdf](http://www.softwarepublico.gov.br/file/16685703/quin_tasenge.pdf)>. Acesso em: 18 dez. 2017.

<sup>23</sup> De acordo com Arenhardt (2015, p. 4), Capra reconhece “um sistema como um todo integrado cujas propriedades essenciais emanam da interação entre as partes, sua compreensão exige o reconhecimento de diferentes níveis de complexidade. De acordo com a visão sistêmica, as propriedades essenciais de um organismo, ou sistema vivo, são as propriedades do todo, das relações entre as partes. Dentro dessa perspectiva, as partes só podem ser reconhecidas dentro de um contexto do todo maior e não de forma fragmentada.”

O pensamento sistêmico tenta desenvolver uma epistemologia que possa tanto descrever o universo, bem como, tentar elucidar alguns dos seus mistérios; suas noções básicas são que entidades globais (tendo propriedades emergentes) são hierarquicamente arranjadas, sendo as entidades caracterizadas por processos de comunicação e controle, estes últimos no sentido dos engenheiros de controle de processos que buscam manter a integridade do todo frente a uma mudança do ambiente externo.

Para Senge (1990, p. 16), o “pensamento sistêmico” seria uma estrutura conceitual, um conjunto de conhecimentos e instrumentos desenvolvido nos últimos cinquenta anos do século XX, que tem por objetivo tornar mais claro o conjunto e nos mostrar as modificações a serem feitas para melhorá-lo. Já para os teóricos Flood e Carlson (1988, p. 4) estaríamos a tratar de

[...] uma estrutura de pensamento que nos ajuda a lidar com coisas complexas do mundo holístico. A formalização do pensamento (dar uma forma explícita, definida e convencional) é o que denominamos de teoria sistêmica. Convenções são subsequentemente adotadas no processo de pensamento. Contudo, teoria e pensamento não são nunca sinônimos, na medida em o último fica mais solto e fornece o lubrificante para a aplicação [...]

Hargreaves e Podems (2012) alertam para o fato do pensamento sistêmico ser interdisciplinar, englobando várias escolas da teoria dos sistemas, tais como, a cibernética, a teoria da complexidade, a teoria de redes e os sistemas de aprendizagem, enquanto Bider, Bellinger e Perjons (2011, p. 238-252) enfatizam que o pensamento sistêmico faz sentido quando atrelado a três conceitos:

1º) A inter-relação: o conceito de como as coisas estão ligadas e quais as consequências destas relações. O conceito de inter-relações abrange aspectos dinâmicos, da natureza não linear, do emaranhado, do contexto das estruturas de relacionamento, dos processos e dos padrões;

2º) O das perspectivas: o conceito de como enxergar os cenários. Olhar os cenários por diferentes aspectos e usando diferentes conjuntos de suposições dos *stakeholders*, valores e visões de mundo;

3º) O dos limites: o conceito de que não é possível pensar em tudo, colocar limites ao redor do pensamento não é opcional. Abordagem de questões práticas e éticas de onde e como está vinculado o foco de investigação.

Kasper (2000, p. 47) lembra que, em que pesem serem recorrentes as variações para significar a expressão pensamento sistêmico, esta, em regra, exhibe duas tendências: a primeira delas como algo alusivo a abordagens aplicadas na forma de modelos teóricos, metodologias e técnicas, seguindo enfoques específicos;

a outra é enquanto conjunto de noções e princípios básicos de uma nova organização intelectual do processo. De acordo com Kasper (2000, p. 60):

[...] o pensamento sistêmico envolve doutrinas alternativas de explicação da realidade e noções e conceitos que tornam possível a utilização das doutrinas em aplicações práticas. Em especial, as concepções que dizem respeito à organização sistêmica são centrais. Tais concepções tornam possível a utilização das ideias sistêmicas gerais na construção de conhecimentos teóricos e aplicados nos mais variados domínios do conhecimento.

Leitura obrigatória para a compreensão do que venha a ser pensamento sistêmico, Capra (1997, p. 46) elaborou sua definição a partir de complementariedade entre o pensar contextual e o processual, encarando a questão sistêmica pelo prisma da “conexidade e das relações de contexto”.

Este pensamento contextual, a que se refere Capra (1997, p. 49), possuiria cinco aspectos interdependentes, os quais caracterizariam o pensamento sistêmico, revelando uma “visão de mundo”, assim desenhada:

A natureza é vista como uma teia interconexa de relações, na qual a identificação de padrões específicos como sendo “objetos” depende do observador humano e do processo de conhecimento. Essa ideia de relações é descrita por intermédio de uma rede correspondente de conceitos e de modelos todos igualmente importantes

De modo pedagógico Kasper (2000, p. 50) resumiu os supracitados critérios, tornando mais palatável o raciocínio de Capra para caracterizar o pensamento sistêmico: I – Mudança das partes para o todo: um sistema surge das relações organizacionais e da configuração de relações ordenadas; II – Capacidade de deslocar a atenção entre níveis sistêmicos: possibilidade de encontrar sistemas aninhados dentro de outros sistemas e aplicar os mesmo conceitos em outros níveis; III – inversão da relação entre as partes e o todo: as propriedades das partes somente podem ser entendidas dentro de um contexto maior, devendo estas serem explicadas considerando o seu ambiente; IV – pensar em termos de redes de relações: quando se percebe a realidade como uma rede de relações, as decisões tomadas também estão inter-relacionadas; V – Mudança epistemológica: no paradigma sistêmico, a compreensão do processo de conhecimento precisa estar incluído na descrição dos fenômenos naturais.

Profícuas são as doutrinas que norteiam o pensamento sistêmico. Todavia, este não é um trabalho cujo espoco seja aprofundar a discussão dogmática sobre tema. Aqui o pensamento sistêmico é, sobretudo, visto como a via eleita para transformar a realidade organizacional do ambiente de controle interno do MPBA.

Destarte, ultrapassar-se-ão os debates travados entre as diversas correntes, para abraçar a ideia defendida por Morecroft (1994), que valorizar a concepção de absorver o conhecimento e apoiar o aprendizado como ferramenta para a tomada de decisão, devendo isto servir como instrumento de apoio para que os membros e servidores envolvidos nas atividades aprendam as consequências do seu modo de perceber a realidade.

Elegeu-se, pois, o modelo sistêmico de Senge (1990) como referencial, posto que este contempla as carências prospectadas durante o trabalho de campo, desmistifica o lugar de fala do especialista e valoriza o papel do facilitar da aprendizagem em equipe, em contraponto ao do “consultor de modelos” que ignora o ponto de vista “daqueles que estão na ponta” (membros e servidores - usuários do sistema de controle interno) e influenciam na dinâmica da organização.

Considerando que a Controladoria do MPBA, ao ser instituída, foi estruturada a partir de um impulso empírico de seu quadro de servidores (como se verá no Capítulo 4), não tendo contado com “expertise externa”, diferentemente de tantas outras Unidades de Controle Interno (UCI), cujas Procuradorias Gerais de Justiça contrataram consultoria específica, por valores vultosos aos cofres públicos, conforme as anotações do Capítulo 4, o modelo de Senge (1990) mostra-se extremamente empático, uma vez que assume como fundamento principal, nas palavras de Kasper (2000, p. 156)

[...] a crença de que a melhoria do desempenho em organizações envolve a criação de ambientes para que as pessoas possam aprender continuamente a partir do que realizam e do que pensam acerca das suas organizações.

A preleção Kasper (2000, p. 156) ao tratar deste modelo foi exatamente a realidade vivida durante a execução do Projeto de Implementação do Controle Interno Difuso (PICID) no Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação (CEDUC):

O núcleo desta abordagem consiste na utilização do pensamento sistêmico como ferramenta (disciplina) para **examinar e testar os “modelos mentais” de grupos e indivíduos chave para as decisões organizacionais, para a aprendizagem individual e em equipe e como meio de construir visões e objetivos comuns.** Para Senge (1990) o pensamento sistêmico é “pedra fundamental” para construir uma nova mentalidade que torne possível construir organizações com capacidade de aprendizagem duradora. [grifos do autor]

A concepção básica do modelo de controle interno difuso do Ministério Público do Estado da Bahia, que será discutido e avaliado no Capítulo 4, aproximou-se daquela que retrata a “organização que aprende”, pensada por Senge et al. (1995) e está calcada na técnica esboçada pelo autor que propõe a institucionalização prática de cinco disciplinas para aprimorar a forma como os indivíduos interagem e tomam decisões no âmbito institucional.

Buscou-se, a exemplo do que sustenta Senge (1990) alcançar uma transformação implementada nas estruturas implícitas, não aparentes (subjacentes), orientada pela lógica organizacional, com base um modelo sistêmico inspirado nas supracitadas cinco disciplinas.

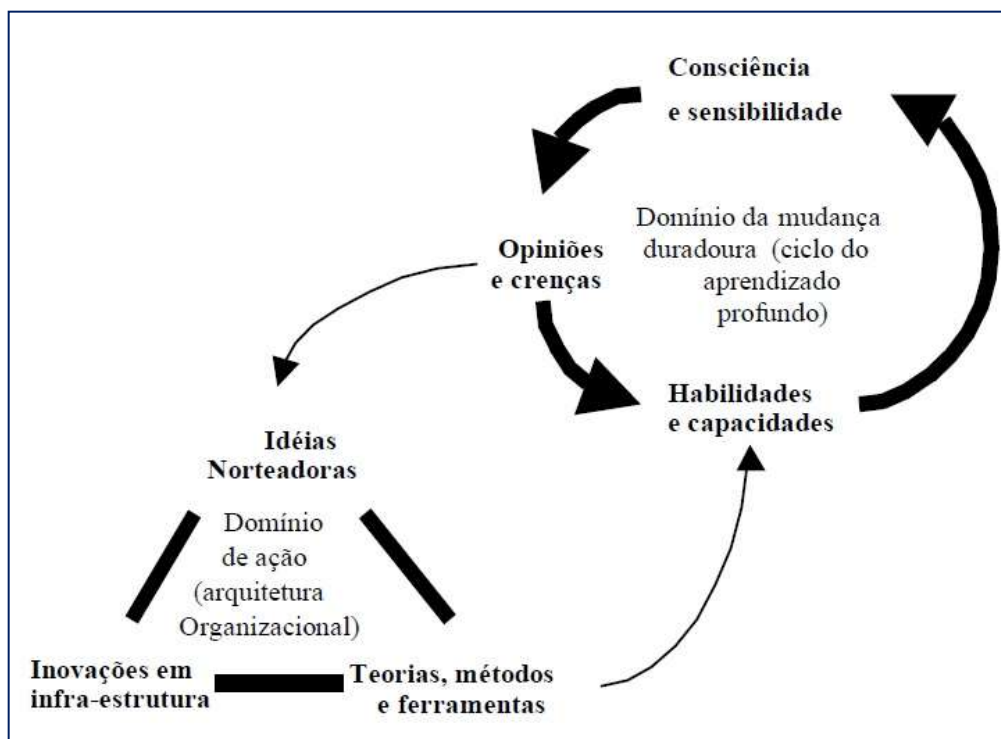
Sobre elas, esclarece Kasper (2000, p. 157):

As disciplinas da aprendizagem organizacional são: o **domínio pessoal** supõe que as pessoas só se engajam adequadamente nos objetivos coletivos se individualmente aprenderem a esclarecer e aprofundar seus objetivos pessoais; **modelos mentais** que promove a abertura à aprendizagem ao permitir que as pessoas que melhorem suas imagens da realidade, imagens estas que muitas vezes entram em choque com as tentativas de mudança nas organizações e que as fazem fracassar; **visão compartilhada** que sugere que os indivíduos e grupos dentro da organização só se empenharão genuinamente se ajudarem a construir uma visão de futuro para a própria organização; a **aprendizagem em grupo** habilitando formas melhores de comunicação que incrementam a capacidade e as habilidades coletivas das equipes e, por fim, o **pensamento sistêmico**, a disciplina que integra as outras quatro, que é a base para um novo tipo de pensamento dentro da organização (Senge, 1990) [grifos do autor]

A Figura 14 ilustra o modo pelo qual os processos inerentes ao modelo ocorrem, evidenciando dois momentos distintos, mas correlatos: um conhecido como domínio da mudança duradoura ou ciclo da aprendizagem profunda (representado

pelo círculo) e o domínio da ação, ou seja, a arquitetura organizacional (simbolizados pelo triângulo).

**Figura 14** – Padrão de organização sistêmico de “uma organização que aprende”



Fonte: Senge et al. (1995)

Esta representação gráfica (Figura 14) marca um ponto de encontro entre o pensamento sistêmico e a teoria de Bourdieu, na medida em que nos rememora a noção de “habitus”, ao estampar a mútua influência exercida entre esse dois espaços, por Senge (1990) e Senge et al. (1995) denominados “domínios”.

Admitir que o ciclo de aprendizagem envolve a aquisição de habilidades e capacidades, que tais atributos, causadores de mudanças organizacionais no ambiente de controle interno do MPBA, derivam da institucionalização das cinco disciplinas da aprendizagem, as quais, por sua vez, são antagonicamente concretizadas numa “arquitetura adequada”, em um “molde” no qual ocorrem as ações práticas, é identificar claramente a existência de um “habitus”, conforme (BOURDIEU, 1994, p. 60-61):

[...] sistemas de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, isto é, como princípio gerador e estruturador das práticas e das representações que podem ser objetivamente "reguladas" e "regulares" sem ser o produto da obediência a regras, objetivamente adaptadas a seu fim sem supor a intenção consciente dos fins e o domínio expresso das operações necessárias para atingi-los e coletivamente orquestradas, sem ser o produto da ação organizadora de um regente.

Definido que a linha mestra para a concepção básica do modelo a ser proposto para modificar a estrutura do controle interno do Ministério Público do Estado da Bahia será embasada no pensamento sistêmico, é pertinente tratar de uma robusta ferramenta, que auxiliará nesta empreitada: a gestão por processos.

### 3.2 GESTÃO POR PROCESSOS

A gestão por processos tem se mostrado um meio hábil para facilitar o ajuste que as instituições necessitam fazer em seus processos organizacionais, com vista a se adaptar às transformações que lhe são exigidas (PSOMAS; FOTOPOULOS; KAFETZOPOULOS, 2011).

Com vistas a uma melhor compreensão do assunto seria interessante, inicialmente, conceituar "processo". De acordo com Lorena (2015, p. 23), o fluxo pelo qual tarefas são executadas (com a utilização de recursos específicos) dá origem ao que se denomina "processo".

Trata-se de uma designação genérica para o agrupamento de uma ou mais atividades interligadas que agregam valor, objetivando um resultado comum, conforme salientaram Teixeira (2013) e Espinosa e López (2013) e que na acepção mais comum retrata como um conjunto de atividades organizadas para transformar recursos de entrada em recursos de saída, ou seja, resultados (LORENA, 2015, p. 24).

Nas organizações públicas, Cruz (2003) chama a atenção para dois tipos distintos de processos:

(a) **finalísticos:** diretamente relacionados à essência do funcionamento/missão da organização e/ou diretamente envolvidos no atendimento às necessidades dos seus cidadãos/usuários;

(b) **de apoio:** são essenciais para a gestão efetiva da organização, garantindo o suporte adequado aos processos finalísticos, ou seja, à atividade-fim da organização, tais como: gestão de pessoas, gestão de material, planejamento e acompanhamento das ações institucionais, desenvolvimento de tecnologia da informação e execução orçamentário-financeira. [grifos nossos].

Voltando-se o olhar para o universo do Ministério Público, é crucial que se explicita que o controle interno do órgão tem como alvo os processos do segundo grupo, os “de apoio” (ou “atividade meio”), uma vez que aqueles relacionados à atividade finalística são, por sua natureza, da alçada da Corregedoria Geral, escapando à esfera da Controladoria (BAHIA, 2013).

Partindo, então, do conceito de “processo”, o Ministério Público Federal (BRASIL, 2013, p. 17) assim define “gestão por processos”:

[...] uma orientação conceitual que visualiza as funções de uma organização com base nas sequências de suas atividades, ao contrário da abordagem funcional tradicional, em que as organizações estão separadas por área de atuação, altamente burocratizadas e sem visão sistêmica do trabalho que realizam. A abordagem por processos permite melhor especificação do trabalho realizado, o desenvolvimento de sistemas, a gestão do conhecimento, o redesenho e a melhoria, por meio da análise do trabalho realizado de modo a identificar oportunidades de aperfeiçoamento.

Similar é a interpretação dada por Lorena (2015, p. 24):

[...] trata-se de uma abordagem administrativa para gerenciamento sistemático de uma estrutura orientada a processos, com foco na eficácia e na efetividade da organização como um todo. Assim, a gestão da organização é estruturada em função dos processos trazendo uma perspectiva mais sistêmica ao negócio e apresentando uma visão horizontal das atividades.

E corroborada por Netto (2008, p. 27) que a descreve como:

O enfoque sistêmico de projetar e melhorar continuamente os processos organizacionais, por pessoas potencializadas e trabalhando em equipe, combinando capacidades tecnológicas emergentes e sob uma postura filosófica para a qualidade, objetivando a entrega de valor ao cliente.

Também Netto (2008) acentuou que dentre os princípios que orientam a gestão por processos estão pontos como: 1) adotar critério de organização que leve em



conta as “saídas”, os “resultados” e não as tarefas; 2) deixar aqueles que usam as saídas do processo executarem o processo; 3) incluir o trabalho de processamento da informação no trabalho que produz a informação; 4) tratar recursos dispersos como se eles estivessem centralizados; 5) conectar atividades paralelas, em vez de apenas integrar seus resultados; 6) colocar o ponto de decisão onde o trabalho é realizado e inserir pontos de controle no processo; 7) obter a informação uma única vez, na fonte; 8) tomar um enfoque sistêmico dos processos; 9) criar responsáveis pelos processos.

Interessa ressaltar que esses princípios foram estritamente observados para a elaboração do modelo proposto no Capítulo 4. As rotinas implementadas (e ali descritas) contemplaram não apenas cada um dos pontos acima mencionados, mas permitiram que, na etapa de avaliação, os próprios atores deste processo de “criação de um sistema de controle interno difuso para o MPBA”, reconheçam-se enquanto “responsáveis”, como se infere da fala das servidoras do CEDUC e que podem ser conferidas no tópico que trata da “Avaliação do Modelo” (item 4.3).

O modelo de controle interno desenvolvido a partir da metodologia explicitada, calcado na gestão de processos, acabou por privilegiar, as diretrizes desenhadas por Barbará (2006, p. 139):

Enfoque administrativo aplicado por uma organização que busca a otimização e melhoria da cadeia de processos, desenvolvida para atender necessidades e expectativas das partes interessadas, assegurando o melhor desempenho possível do sistema integrado a partir da mínima utilização de recursos e do máximo índice de acerto.

Na execução deste trabalho, a abordagem sistêmica e a gestão por processos foram metodologias determinantes, posto que oportunizaram o aprendizado de como se dá a interação dos elementos que compõem o ambiente de controle interno do Ministério Público (MP) baiano, tendo em vista o todo e sua relação com as partes.

Em cada uma das etapas exibidas no Capítulo 4, não se descurou das premissas levantadas por Segatto, Dallavalle e Martinelli (2013), segundo as quais as instituições são complexas e os fenômenos a ela relacionados estão interconectados, pelo que, para melhor compreender a “realidade”, o pensamento sistêmico é uma viável alternativa, seja para lidar com tal complexidade, seja para proporcionar uma visão holística de como, por intermédio do controle interno,

alcançar dimensões específicas, tais como a governança, a transparência e as mudanças organizacionais advindas de uma nova cultura institucional.

Seguindo a trilha de Anjo (2009), essa pesquisa englobou a “modelagem de processos”, em razão dos benefícios por ela gerados quando se trata do compartilhamento de uma visão comum para a instituição (por meio de uma mesma linguagem), a utilização e explicitação de conhecimento e de experiência, além do suporte a tomada de decisão considerando a melhoria e controle organizacionais.

### 3.3 MODELAGEM DE PROCESSOS

Embora a modelagem de processos não seja o escopo central deste trabalho, importa conhecer alguns detalhes sobre o tema. Todavia, assim como nos tópicos anteriores, aqui se sente a premência de levar ao leitor alguns apontamentos rudimentares, visando permitir que se compreenda a contribuição dessa ferramenta para se atingir os objetivos esperados nesta pesquisa.

Torres (2002) traduz a modelagem de processos como uma representação da realidade, na qual é possível enxergar as suas características com o nível considerado ideal de detalhamento, ao tempo em que Paim (2002) a reconhece como um instrumento central para a aplicação da Gestão de Processos.

Isto porque, segundo Rotondaro (2006), a modelagem propicia distinguir em minúcias todas as operações que ocorrem em um processo, funcionando, no dizer de Villela (2000), como uma ferramenta gerencial analítica, de comunicação e que visa incrementar os procedimentos existentes ou implantar uma nova estrutura.

Sobre esta questão, continua o Villela, agora lastreado em Hunt (1996):

A sua análise estruturada [a da modelagem de processos] permite, ainda, a redução de custos no desenvolvimento de produtos e serviços, a redução nas falhas de integração entre sistemas e melhora do desempenho da organização, além de ser uma excelente ferramenta para possibilitar o melhor entendimento dos processos atuais e eliminar ou simplificar aqueles que necessitam de mudanças.

Autores como Vernadat (1996) defendem a modelagem de processos como pedra angular para que existam integração e coordenação na esfera institucional, sendo os objetivos da ferramenta enumerados por Paim, Santos e Caulliraux (2007):

- a) Um melhor entendimento e representação uniforme da empresa;
- b) Suportar o projeto de novas partes da organização;
- c) **Um modelo utilizado para controlar e monitorar as operações da empresa.** [grifos nossos]

O sistema que se verá no próximo capítulo corporificou os princípios de modelagem que Paim (2002) considera basilares, a saber, aderência, relevância ou suficiência, relação custo x benefício, clareza e comparabilidade.

O princípio da aderência balizou a compreensão da pequena distância que o modelo a ser proposto estava da estrutura e dos movimentos da realidade modelada. Foram levantados dados em reuniões preliminares com a unidade estudada (CEDUC), a fim de alinhar as diversas percepções acerca de como transcorrem as rotinas naquele órgão.

O princípio da relevância ou suficiência tornou-se evidente no momento em que Projeto de Implementação do Controle Interno Difuso (PICID) incluiu somente as informações estritamente imprescindíveis. Esta seletividade, importa anotar, foi feita de modo cauteloso, com a participação da equipe de servidoras do CEDUC.

A relação custo x benefício, a clareza e a comparabilidade revelaram-se, desde as primeiras ideias, princípios inafastáveis para a formatação do PICID do MPBA.

Na primeira das estações, aquela alusiva ao custo-benefício foi analisada a dimensão do esforço a ser despendido para criar o modelo em contraposição a sua utilidade e a vida útil no âmbito institucional.

Após reflexão, em que pese o empenho exigido pelo Programa de Mestrado e cerca de seis meses para maturar o esboço inicial do projeto, a possibilidade de engendrar algo novo, que demandará curto prazo de implementação em cada unidade e poderá ser utilizado (sem prejuízo de aperfeiçoamento posterior) por prazo indeterminado, fez a pesquisadora se convencer de que não estava a vagar a esmo.

Outro cânone foi a clareza. Esta aqui relacionada à proeza de fazer o modelo a ser entendido e aceito pelo usuário. Tais intentos foram alcançados, havendo este princípio aparecido na fala de entrevistada (ENTREVISTA 4, 2017):

[...] todos os questionamentos que a gente fez, quando precisou apara tirar as duvidas, todas foram sanadas [...] Você vê que depois que você faz que não é assim um bicho de sete cabeças...depois que você consegue, né? que você faz a auditoria... você vê que é mais simples e eu tenho certeza assim... que os próximos, se ocorrer, vai ser bem mais fácil para a gente [...]

A exigência de ser factível a aplicação do mesmo método para diferentes processos, unidades e órgãos (princípio da comparabilidade) foi respeitado, posto que, da normatização do PICID, vê-se que o modelo é replicável para todos os setores do MPBA e em qualquer outro Ministério Público no Brasil (Figura 19).

Por último, o PICID cuidou de atender a estruturação sistemática, quando incorporou representação de diversos aspectos da realidade, organizando-os metodologicamente.

Múltiplos são os métodos para a modelagem de processos. Dentre tantos, este texto se pautou basicamente nas orientações teóricas de Paim (2002), Correia, Leal e Almeida (2002) e na experiência prática da pesquisadora Priscila Engiel, Diretora de Produtos e Inovação da Consultoria DHEKA, que disponibiliza, de forma sistematizada as 6 (seis) fases do ciclo de gestão de processos de negócio (BPM).

As influências principiológicas serviram de prólogo, havendo a mestrandia procedido à demarcação das fronteiras, dos clientes do processo, das principais entradas (*inputs*) e saídas (*outputs*), bem como delimitado os protagonistas do fluxo de trabalho. Para isto, realizaram-se entrevistas semiestruturadas com 3 (três) grupos diferentes. Dois desses segmentos (Promotores de Justiça - gestores orçamentários - e equipe da Controladoria) foram preponderantes para que se vislumbrasse, antes de se começar a estruturar o PICID, quais os atores que dele deveriam participar.

Segundo recomendado por Correia, Leal e Almeida (2002), foram realizados encontros com cada um dos responsáveis pelas várias atividades dentro do processo (da unidade, no caso o CEDUC), havendo a pesquisadora examinado os documentos disponíveis (mapa detalhado de rotinas administrativas, produzido pelas próprias servidoras). A seguir, imaginado o modelo com base nas informações

adquiridas, tratou-se de implementá-lo, efetuando-se *a posteriori* a sua revisão passo a passo. A descrição apurada dessa experiência é objeto do Capítulo 4.

Aquela seção do trabalho abrange, ainda, análise do quanto executado no bojo do PICID, em razão da advertência de Anjo (2009, p. 25):

Na prestação de serviços de consultoria de modelagem de processos para organizações demandantes podem ocorrer diversas falhas que impactam nos resultados dos projetos. Se tratando de serviços, por possuírem a características de serem únicos, os motivos de falhas podem ser totalmente diferentes e suas ocorrências também.

### 3.4 PARADIGMAS PRÁTICOS DO PROJETO DE IMPLANTAÇÃO DO CONTROLE INTERNO DIFUSO (PICID) DO MPBA

O resultado desta dissertação é fruto de um experimento empírico que, para além dos referenciais teóricos metodológicos já realçados a embasar o seu desenvolvimento, requereu direcionamentos práticos que pudessem contribuir para a uma execução bem sucedida do PICID em razão da escassez (para não arriscar dizer inexistência) de relatos acadêmicos que enfrentem o assunto, como discutido no Capítulo 1.

A investigação de campo fez surgir algumas vivências práticas de projetos realizados em outras organizações. A DHEKA<sup>24</sup>, uma consultoria que envolve a integração entre academia e indústria, por meio da manutenção de parcerias com Universidades, atuação em projetos de pesquisa e publicação conjunta de resultados científicos, foi de grande valia ao auxiliar a transição teórica para atividade concreta.

Por intermédio dela, acessou-se o Guia para Gerenciamento de Processos de Negócio (ABPMP, 2013) e pode-se adaptar, ao caso concreto, a metodologia de 6 (seis) fases para o ciclo de gestão de processos, sugerida por Engiel (2014), conforme a Tabela 1.

---

<sup>24</sup> Home page em <http://www.dheka.com.br>.

**Tabela1** – Metodologia de 6 (seis) fases para o ciclo de gestão de processos

Fase	Descrição
<p><b>1. Projeto:</b> planejar como o projeto de gestão de processos de negócio será realizado na empresa.</p>	<p>Realização do diagnóstico para verificar quais os principais problemas e a melhor forma de resolvê-los utilizando a gestão de processos.</p> <p>Momento do projeto em que são definidos o método, meta-modelo, notação e ferramenta que serão utilizados durante todo o ciclo de BPM.</p>
<p><b>2. Modelagem:</b> os processos são levantados, detalhados no conjunto de atividades que os compõem e validados para garantir que o seu entendimento está correto.</p>	<p>A unidade é mapeada. Primeiramente é necessário conhecer a organização e a unidade como um todo. Para isso, é desenhada a sua cadeia de valor, aonde são especificados os principais processos do órgão.</p> <p>Os processos são priorizados para que se inicie o levantamento do processo atual.</p> <p>Neste momento, são realizadas entrevistas ou aplicadas outras técnicas de levantamento (tais como workshops, questionários e etc.) com os principais responsáveis pelos processos. Após esse levantamento são desenhados os fluxos dos processos atuais, seguindo a notação de modelagem adotada e empregando a ferramenta de modelagem de processos.</p>
<p><b>3. Simulação:</b> os processos são simulados com base em medidas de desempenho.</p>	<p>Inicialmente, são planejados os resultados quantitativos que o processo deve alcançar.</p> <p>Após, o processo é testado para verificar se ele está sendo executado da maneira prevista ou se estão ocorrendo possíveis filas ou gargalos.</p> <p>Caso sejam detectados problemas, o processo pode ser alterado antes de ser disponibilizado para uso efetivo dentro da empresa. Quando o comportamento do processo estiver de acordo com o esperado, então ele poderá ser utilizado na prática.</p>
<p><b>4. Execução:</b> os processos são implantados e institucionalizados.</p>	<p>Será necessário planejar como será essa implantação, em especial eventuais mudanças na estrutura organizacional ou remanejamento da equipe.</p> <p>A gestão da mudança vai auxiliar a organização a fazer as modificações de uma</p>

	<p>maneira que o impacto no dia-a-dia dos funcionários seja o menor possível.</p> <p>As mudanças devem ser vistas como algo positivo e não algo a atrapalhar e modificar o cotidiano de trabalho da unidade, onde se está executando o PICID.</p>
<p><b>5. Monitoramento:</b> os processos são acompanhados através de indicadores de desempenho previamente definidos para verificar se houve desvios</p>	<p>Caso os processos não alcancem os resultados esperados em relação aos indicadores definidos, é necessário tomar ações para controlar os desvios observados.</p>
<p><b>6. Melhoria:</b> a situação atual dos processos é avaliada, melhorias são levantadas e o processo futuro modelado</p>	<p>Na fase de melhoria é onde ocorre a avaliação da situação atual (AS-IS), para que sejam propostas melhorias e modelado o processo futuro (TO-BE) de acordo com essas melhorias.</p> <p>As melhorias podem corresponder à inclusão, modificação ou exclusão de atividades, papéis, sequências, documentos, ferramentas de apoio, regras de negócio, entre outros. Para realizar a avaliação da situação atual podem ser utilizadas diversas técnicas conforme discutido no post sobre habilitadores de processo.</p>

Fonte: Engiel (2014).

Todas as fases foram adequadas à realidade do MPBA para a consecução do PICID. O exame de cada um delas ficará para o próximo capítulo, quando se demonstrará o modelo que foi executado e avaliado no CEDUC.

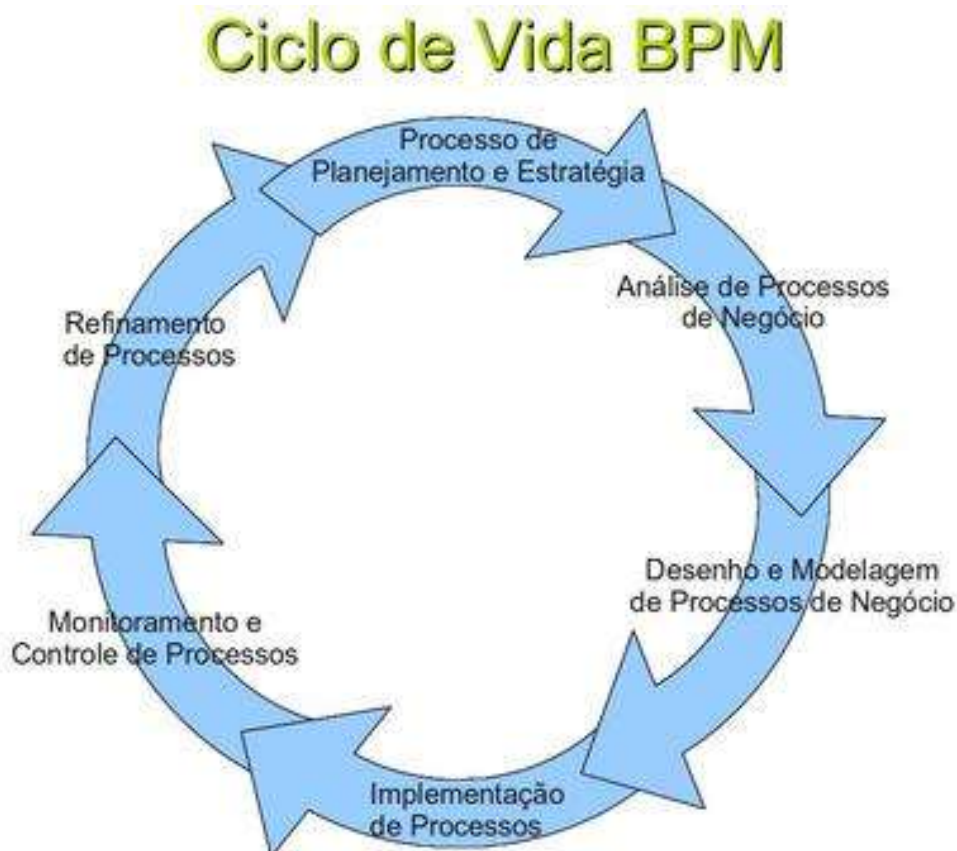
A seguir, a Figura 15 traz o resumo ilustrado dessas etapas, expressado pelo “Ciclo de Vida” da Gestão por Processos, concebido pela *Association of Business Process Management Professionals*<sup>25</sup>.

Para o desenvolvimento do modelo que se apresenta nas próximas páginas, 5 (cinco) servidores do Controle Interno do Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN) participaram respondendo ao questionário que se vê no Apêndice H, foram gravadas 8 (oito) entrevistas semiestruturadas, divididas em 3 (três) grupos: a) Promotores de justiça/gestores orçamentários; b) servidores do CEDUC que

<sup>25</sup> “A ABPMP é uma associação internacional de profissionais de BPM (*Business Process Management*), sem fins lucrativos, independente de fornecedores e dedicada à promoção dos conceitos e práticas de BPM.” (ABPMP, 2017a)

executaram o PICID; c) equipe da Controladoria do MPBA e encarnadas as boas práticas administrativas já desenvolvidas do CEDUC.

**Figura 15** – Ciclo de Vida BPM/ Guia para Gerenciamento de Processos de Negócio - Corpo Comum de Conhecimentos (BPM CBOK)



Fonte: ABPMP (2017b).

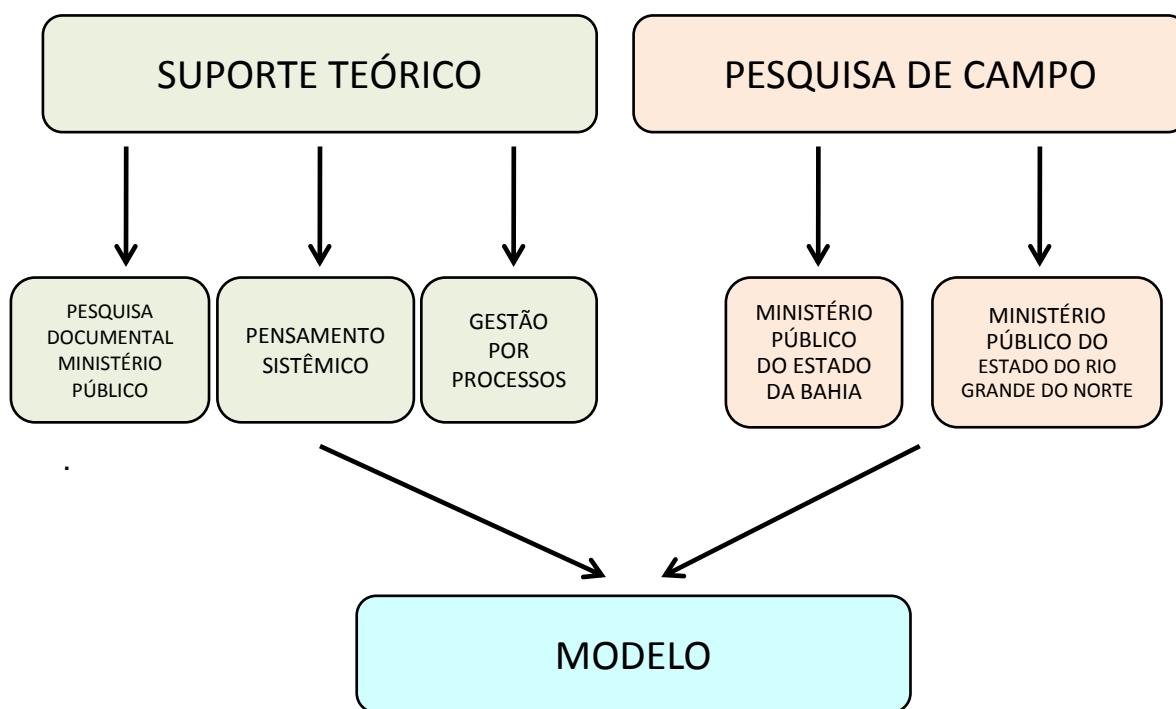
O modelo que surge no Capítulo 4 não é apenas fruto de uma teoria, pelo contrário, é resultado da observância cotidiana, da “experienciação”, de um processo dialético, em que nos 45 (quarenta e cinco) dias de trabalho conjunto com a equipe do CEDUC, dúvidas surgiram, arestas foram aparadas e correções absorvidas.

Mais do que vestir uma teoria na realidade e a partir daí ajustá-la para caber nas teses acadêmicas, este trabalho fez o caminho reverso: a partir da experiência prática, dos questionamentos, dos problemas, esta pesquisa concebeu um modelo teórico que permite que cada unidade do MPBA (guardada a mínima e necessária



padronização) possa implementar e executar o seu próprio controle interno, respeitadas as suas vicissitudes.

**Figura 16 – A Construção do Modelo**



Fonte: elaboração própria.

A construção do modelo se deu, partido de um suporte teórico, discutido no Capítulo 1, quando se explicou a opção metodológica deste trabalho, levando-se em conta, como se vê da Figura 16, a pesquisa documental do Ministério Público do Estado da Bahia, as estruturas do pensamento sistêmico e da gestão por processos, analisadas no Capítulo 3, aliadas à pesquisa de campo que envolveu os questionários aplicados com a equipe do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (MPRN) e as entrevistas semiestruturadas com os integrantes do MPBA (Apêndices F e G). A Figura 16 sintetiza a construção do modelo testado e avaliado, a seguir, no Capítulo 4.

#### **4 MODELO PARA A CONTROLADORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA**

O Capítulo 2 trouxe as múltiplas nomenclaturas e atividades relacionadas ao controle da Administração Pública, dentre elas o controle interno. Àquela altura, cuidou-se, para além da conceituação, da finalidade e dos seus componentes.

Retorna-se a esta questão. Neste ponto para correlacioná-lo à Controladoria e considerá-lo no contexto do Ministério Público brasileiro, inclusive o do Estado da Bahia, em suas similitudes, divergências e, principalmente, ausências.

Em 23 de junho de 2015, durante a 12ª sessão ordinária do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), foi apresentada proposta de resolução para normatizar a implementação, a organização e o funcionamento dos órgãos de controle interno de todo o Ministério Público (JUSBRASIL, 2018). Até o encerramento desta dissertação, a aludida Resolução não havia sido apreciada pelo CNMP, mantendo-se a inexistência de normatização mínima que regule o controle interno em toda a instituição.

A documentação levantada atesta a lacuna de uniformização em inúmeras questões, as quais variam desde atribuições, como se verá mais adiante, até no que se reporta ao nome da unidade ou a sua vinculação institucional. Há Ministérios Públicos Estaduais nos quais o órgão de controle interno se chama “Controladoria” e está vinculado ao dirigente máximo, a saber, o Procurador Geral de Justiça, caso do MPBA (BAHIA, 2013). Em alguns, mesmo que vinculado à Procuradoria Geral de Justiça, as atividades de controle interno são exercidas pela “Auditoria Geral” ou pela “Divisão de Controle Interno”, como nos casos, respectivamente, do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) (RIO DE JANEIRO, 2018) e Ministério Público do Estado de Sergipe (MPSE) (SERGIPE, 2018).

Encontra-se quem possua nome diverso e vinculação a outros órgãos que não à Procuradoria Geral de Justiça, situação do Ministério Público de Pernambuco (MPPE) e do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), em que, no primeiro caso está se falando da “Controladoria Ministerial Interna”, vinculada à Secretaria Geral do MPPE (PERNAMBUCO, 2018), e, no segundo, do “Centro de

Controle Interno”, contida na estrutura da Subprocuradoria-Geral de Justiça de Gestão (SÃO PAULO, 2018).

As conjunturas são tão discrepantes que remanesce, inclusive, quem tenha o seu controle interno exercido por órgão estranho à instituição, violando, flagrantemente, a autonomia administrativa e financeira do *Parquet*, assegurada pela Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988)<sup>26</sup> e pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (BRASIL, 1993)<sup>27</sup>, circunstância do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS), conforme o Relatório de Inspeção do CNMP:

a) **Constatou-se inexistência de órgão de controle interno do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, uma vez que tal controle é exercido por órgão externo, subordinado à Secretaria da Fazenda e composto por servidores do Poder Executivo** (Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE), na forma da Lei Complementar n. 13.451, de 26 de abril de 2010. [...]

O setor de controle interno possui 03 (três) servidores da Contadoria e Auditoria- Geral do Estado – CAGE, 01 Auditor Fiscal da Receita Estadual, graduado em contábeis e especializado em contabilidade pública e 02 técnicos tributários da Receita Estadual. Todos os processos de despesas do MPRS tramitam pela Seccional da CAGE.

**A Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE é um órgão de execução subordinada à Secretaria da Fazenda**, instituição de caráter permanente, vinculada ao interesse público como atividade essencial ao funcionamento do Estado, organizada sob forma de sistema, obedecendo ao regime jurídico estabelecido na Lei Complementar nº 13.451, de 26 de abril de 2010:

“Art. 1.º A Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE, órgão de execução subordinado à Secretaria da Fazenda, instituição de caráter permanente vinculada ao interesse público como atividade essencial ao funcionamento do Estado, organizada sob a forma de sistema, obedecerá ao regime jurídico especial estabelecido por esta Lei Complementar.

<sup>26</sup> A autonomia administrativa, financeira e contábil possui previsão constitucional:

“Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. [...]

§ 2º 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.”

<sup>27</sup> Assim dispõe a Lei nº 8.625/93:

“Art. 3º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira, cabendo-lhe, especialmente:

I - praticar atos próprios de gestão; [...]

X - compor os seus órgãos de administração; [...]

XII - exercer outras competências dela decorrentes.

Parágrafo único As decisões do Ministério Público fundadas em sua autonomia funcional, administrativa e financeira, obedecidas as formalidades legais, têm eficácia plena e exequoriedade imediata, ressalvada a competência constitucional do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas.”

Parágrafo único. **A Contadoria e Auditoria-Geral do Estado - CAGE é o órgão central do sistema de controle interno do Estado**, de que trata o art. 76 da Constituição Estadual, **com funções institucionais junto** aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e **ao Ministério Público**. [BRASIL, 2017d] [grifos nossos]

Como se vê, a regulamentação pelo CNMP é premente, pois minorará essas diferenças, instituindo parâmetros mínimos a serem respeitados e conceitos próprios sobre controle interno, já havendo uma minuta de resolução (BRASIL, 2017j.):

Dispõe sobre organização e funcionamento de unidades de controle interno no âmbito do Ministério Público, disciplinando as diretrizes, os princípios, conceitos e normas técnicas necessárias à sua integração [...]

§ 1º A unidade de controle interno ficará diretamente vinculada ao Chefe do respectivo Ministério Público. [...]

§1º Aos integrantes da unidade de controle interno será exigido conhecimento em matéria orçamentária, financeira, contábil, jurídica, de engenharia, de tecnologia da informação ou de administração pública, além do domínio dos conceitos relacionados ao controle interno e às atividades de auditoria. [...]

Com o propósito de dirimir possíveis dúvidas acerca da aplicação dos dispositivos elencados na presente Resolução, seguem, resumidamente, os principais conceitos relativos às atividades de controle, mais precisamente os de Unidade de Controle Interno, Controles Administrativos Inerentes e Auditoria Interna.

Unidade de Controle Interno: Setor à parte do fluxo de gestão administrativa ordinária cuja atribuição é fornecer análise imparcial sobre os controles administrativos inerentes às atividades de gestão do órgão em relação aos preceitos legais, bem como da eficiência e eficácia de suas atividades. Dentre suas atividades, encontra-se a de “auditoria interna”.

Isto consignado, este capítulo proverá um diálogo comparativo entre a Controladoria do MPBA e as unidades análogas em outros Estados, além de detalhar projeto de implementação do controle interno difuso no *Parquet* baiano e outras soluções para os demais problemas identificados. As últimas laudas serão dedicadas à avaliação do indigitado modelo.

#### 4.1 O CONTROLE INTERNO, O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO E A CONTROLADORIA DO MPBA

A Controladoria, um órgão relativamente novo no âmbito do MPBA, foi instituída em abril de 2013, por intermédio do Ato Normativo nº 004/2013, da Procuradoria Geral de Justiça (PGJ) (BAHIA, 2013), para suprir uma não conformidade apontada pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, durante a inspeção ocorrida em novembro de 2012 (BRASIL, 2017a):

**A Corregedoria Nacional verificou que inexistia setor de controle interno no MP/BA.** A obrigatoriedade de um setor de controle interno vem desde a Constituição Federal de 1988 (art. 70 e art. 74) e art. 89 e 90 da Constituição do Estado da Bahia. Quanto ao fato do **controle interno** ser **realizado pela Diretoria de Finanças**, considerando-se o princípio da segregação de funções, seria **necessária a separação das atividades** de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações de um órgão, de maneira que a pessoa que executa uma atividade não pode ser a mesma pessoa que fiscaliza tal atividade. [grifos nossos]

Desde a sua criação, caminhou em sentido distinto dos órgãos de controle interno dos demais Ministérios Públicos Estaduais. Para a sua estruturação não foram contratados serviços de consultoria especializada. Os servidores para lá designados, considerando o cenário de contingenciamento orçamentário, valeram-se da literatura disponível sobre o tema, adotando a base teórica de Glock (2013), exposta no Guia para Implementação do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, além de, como salientado, haverem realizado visitas técnicas aos órgãos similares dos Ministérios Públicos de Goiás, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Mato Grosso (ENTREVISTA 6, 2017).

Vale consignar que, conforme demonstrou a pesquisa documental, alguns desses Ministérios Públicos supracitados, a exemplo do Ministério Público do Estado de Mato Grosso (MPMT), fizeram uso dos serviços de assessoramento fornecidos pela empresa do aludido autor, desembolsando quantias expressivas, publicadas no Portal da Transparência daquele *Parquet* (MATO GROSSO, 2017):

UG: 08101 PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Unidade Gestora: 08101.0001 – Geral

Nome Favorecido: Jose Osvaldo Glock

CNPJ/CPF: 017.878.029-49

Objeto: O presente instrumento tem por objeto a **contratação de Consultor para prestação de serviços técnicos especializados de consultoria para implementação do Sistema de Controle Interno do Ministério Público de Mato Grosso**, observadas as condições contidas na proposta e no procedimento inerente à inexigibilidade de licitação pública.

Tipo Licitação: Não Informado

Modalidade Licitação: Inexigibilidade

Empenho: 08101.0001.12.001856-5

**Valor Empenhado: 130.800,00**

Valor Pago Mês: 21.800,00

Valor pago até o mês: 130.800,00 [grifos nossos]

Apurou-se que o modelo ora adotado pela Controladoria do MPBA, malgrado seja inspirado no de “auditoria por sistemas” de Glock (2013), vem sendo erigido e executado de forma ímpar, posto que esse incorpora do autor seus fundamentos essenciais e principiológicos, sem contudo, encarnar as mazelas que assolam as demais unidades de controle interno, consoante explicou uma das Assistentes de Auditoria Interna do MPBA:

Na verdade **esta auditoria por sistemas ela vem de Glock e a gente implantou o sistema de Glock aqui no Ministério Público**. Os **nossos servidores** daqui da Controladoria **se pautando no livro dele**, aprenderam sobre os sistemas e adaptaram para ser implantado aqui no MPBA. **Não foi feito nenhum serviço de consultoria para o Ministério Público**, não houve nenhum tipo de custo neste sentido. Ao contrário. Nós é que fomos até o livro dele e de lá desenhamos o nosso modelo atual.

**A grande maioria deles, que trabalham com este sistema fizeram sim...** contrataram o serviço de consultoria para montar o sistema dentro do Ministério Público. Agora, **uma coisa que diferencia de todos eles é aqui a gente realmente segue à risca o sistema. A gente não participa de gestão e nem da execução**, como em outros Ministérios Públicos em que o controle interno faz execução. Porque fica realmente meio discrepante [...] como é que você executa o serviço e depois você mesmo vai auditar o serviço... não existe como!!! Você pode fazer o controle interno do que foi praticado, mas não fazer a auditoria do que você mesmo executou. [ENTREVISTA 6, 2017, grifos nossos]

Essa assertiva de que o setor responsável pelo controle interno nos Ministérios Públicos vem participando ativamente da gestão administrativa, integrando-a, foi corroborada, de modo contundente, pelos Relatórios Conclusivos de Inspeção, elaborados pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, no período de 2013 a 2014, sobre os *Parquet* Estaduais do Tocantins, Paraná, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Maranhão, Goiás e Sergipe:

[MPTO, 2013]

O **setor de controladoria interna apresenta características de gestão administrativa** do órgão ao participar de todos os procedimentos licitatórios, adesões às atas de registro de preços, dispensas de licitação, suprimento de fundos, diárias e pagamentos diversos. Além de fazer parte da gestão administrativa, o setor **apresenta características redundantes com a assessoria jurídica**. [BRASIL, 2017b] [grifos nossos]

[MPPR, 2014]

Constatou-se que a **Assessoria de Controle Interno** apresenta características de gestão administrativa do órgão, atuando como **parte necessária no fluxo de gestão em desconformidade ao Princípio da Segregação de Funções**, Instrução Normativa TCU, nº 63/2010, *The International Organisation of Supreme Audit Institutions* – INTOSAI, Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC T 16.8, Conselho Federal de Contabilidade – CFC e Secretaria Federal de Controle Interno - SFC nº 01 06/04/2001. [BRASIL, 2017c] [grifos nossos]

[MPRS, 2014]

Identificou-se que **o órgão indicado no item anterior realiza atividades típicas de gestão financeira** do MPRS, **ao autorizar todo o fluxo de pagamento** da instituição. [BRASIL, 2017d] [grifos nossos]

[MPPE, 2014]

O **setor de controladoria interna** apresenta características de gestão administrativa do órgão ao participar, por exemplo, de todos os procedimentos licitatórios e de contratações. Além de fazer parte da gestão administrativa, o setor apresenta características redundantes com a assessoria jurídica. Em outras palavras, o setor de controle interno no MPPE **tem atuado como uma etapa obrigatória no fluxo de gestão, além de realizar um retrabalho das atividades inerentes de diversos setores administrativos**. [BRASIL, 2017e] [grifos nossos]

[MPMA, 2014]

A **Assessoria de Controle Interno participa em todos os processos de pagamentos**, não fazem controle de almoxarifado e patrimônio, bem como **não elaboram relatórios gerenciais**. [BRASIL, 2017f] [grifos nossos]

[MPGO, 2014]

A Controladoria Interna do MPGP foi instituída em 2004, conforme provimento 174 fixado em 2005. TCE validava todos os processos de pagamento e empenho, sendo “herdada” essa atribuição pelo o controle Interno. **Atualmente a Controladoria Interna do MPGO analisa todos os pagamentos, licitações antes de publicar e antes de homologar, contratos, aprovação de contas de diárias, aprovação de contas de transportes e prestação de contas mensal e anual. Inexiste a elaboração de auditorias internas** estando em desconformidade com Art. 50, inciso II do Regimento Interno – Estrutura Administrativa da Procuradoria de Justiça do Estado de Goiás. Encontra-se previsto auditorias internas no plano de auditoria interna do MPGO para o ano de 2016. [BRASIL, 2017g] [grifos nossos]

[MPSE, 2014]

O setor de controle interno apresenta características de gestão administrativa do órgão ao participar de todos os procedimentos licitatórios. Assim, além de fazer parte da gestão administrativa, o setor apresenta características redundantes com a assessoria jurídica. Em outras palavras, o setor de controle interno no MPE/SE tem atuado como uma etapa obrigatória no fluxo de gestão, além de realizar um retrabalho das atividades

inerentes de diversos setores administrativos. [BRASIL, 2017h] [grifos nossos]

A manifestação do Órgão de Controle Externo, sobre o já supracitado MPMT, demonstra que, ainda em 2017, esta é uma resiliente tendência (BRASIL, 2017i):

Atualmente a **Auditoria de Controle Interno analisa todos os processos de repactuação, reequilíbrio econômico financeiro e ajuste, bem como aditivos de obras e pagamentos** utilizando técnicas por amostragem. [...].

2. Auditoria Interna e atribuições. **Verificada que a Auditoria Interna apresenta características de execução administrativa do órgão, atuando como parte necessária no fluxo de execução em desconformidade ao Princípio da Segregação de Funções**, Instrução Normativa TCU, nº 63/2010, *The International Organisation of Supreme Audit Institutions* – INTOSAI, Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC T 16.8, Conselho Federal de Contabilidade – CFC e Secretaria Federal de Controle Interno - SFC nº 01 06/04/2001. [grifos nossos]

Sobre a regra básica de segregação de funções, imposta àqueles que compõem o controle interno da instituição, os servidores consignam que esta é cumprida fielmente, havendo, inclusive, relato de experiências em que se viram obrigados a serem enfáticos com colegas, irresignados, que não compreenderam, em dado momento, a impossibilidade de manifestação por parte da Controladoria:

**Em nenhum momento a gente faz execução.** A gente inclusive analisa bastante o pleito que chega para a controladoria... a consulta que chega... e **se a gente perceber que a gente vai entrar na atribuição de algum outro setor**, tipo o setor jurídico da instituição... **a gente direciona para o setor específico**... claro que às vezes acontece sim de se fazer alguma análise nessa parte procedimental de execução... mas, no núcleo de auditoria, como as **nossas atribuições são muito específicas, a gente não faz nenhum tipo de execução. A diferença entre a controladoria do MPBA e as demais é justamente esta.** A gente não faz nada que seja ato de gestão e nem de execução também. [ENTREVISTA 6, 2017, grifos nossos]

Às vezes não é fácil... quando a gente menos espera chega um procedimento requerendo a manifestação da controladoria... só que aí a gente vai ver e se trata de caso para emissão de parecer jurídico ou então se requer que a gente interprete dispositivo de ato normativo à luz de um caso concreto... isso não é atribuição nossa... é atribuição da Assessoria Jurídica (seja da Superintendência ou do Gabinete). Ou então “convocam” a controladoria para uma reunião, para a gente opinar sobre determinado contrato... sobre os termos do contrato... isso é um ato de gestão...a forma, o quê e como contratar... por quanto tempo...então **daqui que se esclareça que nós não podemos interferir**, já escutamos “se vocês não podem fazer isso, fazer aquilo, vocês fazem o quê mesmo?”. Como disse: **não é fácil garantir a segregação de funções, mas aqui a gente não executa! Somos controle interno.** [ENTREVISTA 8, 2017, grifos nossos]



Essa dificuldade no reconhecimento das atribuições do órgão por parte de membros e servidores é o primeiro dos cinco nós górdios, identificados ao longo deste trabalho, como empecilhos que impõem obstáculos à prestação de um serviço de excelência por parte da Controladoria do MPBA.

Pesquisa prospectiva, realizada em setembro de 2016, na Controladoria Interna do Ministério Público do Rio Grande do Norte, mediante a aplicação de questionários (Apêndice G), já indicara que o vínculo das Unidades de Controle Interno (UCI) com os representantes da atividade finalística é deveras incipiente. Dos 5 (cinco) colaboradores que preencheram o formulário, a saber, todos os componentes daquela unidade, apenas um referiu existir “Boa relação. Percebem como necessário.” (Questionário 5).

Todos os demais acreditam que inexistem liames entre o setor em que laboram e os Promotores e procuradores de justiça, salvo aqueles que por ventura estejam a exercer cargo de gestão:

A relação é mais vivenciada com os membros que integram a administração superior... [Questionário 3]

**Com a atividade finalística em si, não existe relação.** Com os membros que estão na gestão, como já mencionei, eles procuram adotar as sugestões oriundas do controle interno. **Os demais membros, gestores de contratos, também observam as práticas adotadas** [Questionário 4] [grifos nossos]

**A relação entre controle interno e a atividade fim do MP é pequena. Ela se dá quando algum membro ocupa cargo de gestão.** Algumas vezes existe divergência de entendimento sobre determinados assuntos, uma vez que os membros, em sua maioria, fazem uma interpretação jurídica e os membros do controle interno fazem, algumas vezes, interpretação orçamentária, financeira e contábil [Questionário 1] [grifos nossos]

Não é bom. Alguns são ou deveriam ser gestores de contrato e não são, pois já houve abertura de PAD – Processo Administrativo Disciplinar, sobre falta de ações. **A alta gestão compreende que estamos respaldando o ordenador de despesa** sobre a legalidade e a regularidade do processo de despesas. **Os outros membros não estão nem aí.** [Questionário 2, grifos nossos]

Esse parco ou nenhum conhecimento da Controladoria e de suas funções, bem como a veemente ignorância que lhe é destinada por uma significativa parcela dos membros do MP, parecem ser pontos unânimes no universo do Ministério Público brasileiro, posto que, também, foram referidos, no âmbito do MP baiano, como uma das questões que precisam ser enfrentadas pela Administração Superior (ENTREVISTA 6, 2017):

**Sobre a relação com os membros.** Que é uma coisa que eu sinto... é engraçado que **os membros eles querem estar cobertos pelo trabalho da controladoria...** eles têm essa necessidade, dessa segurança do trabalho da controladoria, **apesar de não fazerem essa ponte tão facilmente** assim... tipo... eles têm uma despesa para fazer em um centro de apoio... têm a dúvida se podem fazer ou não, então nesse momento eles procuram a controladoria para saber se eles podem fazer essa execução, para poder se sentirem seguros... ter a certeza de que pode ser feito. Então você sente que eles têm essa necessidade da base da controladoria, dizendo “ok, pode executar a despesa”, mas ao mesmo tempo **existem outros, que, me perdoe, o que vou dizer, mas por serem membros acham que eles podem fazer o que eles quiserem e aí metem a mão e fazem a coisa errada. E aí quando dá errado, o que é acontece? Corre para a controladoria, para que a Controladoria dê jeito. Então, na verdade, a gente sabe que os membros precisam da controladoria, apesar de eles mesmos não saberem disso ainda. [...]**

Na verdade eu acho que **o que falta é a Administração Superior passar para esses membros a existência do controle interno e fortalecer essa parceria com os membros**, porque como o membro ele acha que ele tem essa autonomia de utilizar o orçamento que ele tem para fazer todo o projeto lá do centro, eles ainda não sabem que existem vieses diferentes, que eles podem seguir ou não... então acha que o dinheiro é dele, o dinheiro é para o projeto, pode fazer qualquer coisa... mas, **se vier de lá de cima a determinação informando que “existe uma controladoria. Uma controladoria forte. Existe uma controladoria para ser consultada. A controladoria é um órgão que integra a administração e auxilia na gestão”.** Então eu acho que falta na verdade essa integração. Para alguns a gente sabe que já existe isso. Tem vários promotores aqui já procuram diretamente... “existe esta demanda, posso fazer? É viável? É legal?” Mas, **a grande maioria só simplesmente mete a mão e faz e aí depois que o problema está feito a gente precisa resolver.**

O discurso da servidora é reforçado quando se ouve a fala de dois dos Coordenadores de Centro de Apoio e da Coordenadora da Controladoria, todos Promotores de Justiça, nas quais, explicitamente se verifica o profundo abismo que separa as atividades de controle administrativo do MPBA e aqueles que o apresentam:

**Você fala em relação a promotor de um modo geral? [...]** de um modo geral, **o promotor está fora da realidade dele, fora do mundo, ele quer que a atividade seja realizada...** não importa se o dinheiro vem dessa ou daquela forma... se o controle tem esse ou aquele caráter, porque como você mesma diz na sua pergunta... **não está no mundo do promotor, não é? Ele não vai se ocupar dessa atividade ou vai ter essa preocupação porque ele está focado em outra realidade... ele está cuidando da atividade fim**, cuidando dos processos, cuidando de acompanhar as audiências públicas... cuidando de atender a comunidade, portanto, **o que ele quer é que à atividade fim seja propiciados os recursos necessários para a sua efetivação...** é como se dá esse controle interno? Se vier diretamente para ele, se ele for um gestor, claro q que ele vai buscar, não é?, os mecanismos para atender... mas, na atividade de um modo geral ele não está preocupado com isso... **o gestor que se preocupe... o gestor que me dê as condições para eu realizar a minha atividade.** [ENTREVISTA 3, 2017, grifos nossos]

É... olha só... eu acho que o controle interno ele é muito importante e eu acredito que todos os meus colegas devem saber a importância que ele tem, que ele representa. **Eu diria, talvez, que os nossos colegas não se apercebessem que em determinadas situações seria interessante ou prudente ou necessário que fosse... que se tivesse uma maior proximidade da ação finalística com o controle interno**, porque como coordenador de centro a gente atua basicamente para que o promotor de execução possa levar adiante seus projetos, que muitas vezes demandam de investimentos... de gastos... de gastos contábeis... nós vemos que é necessário que estes gastos sejam feitos ordenados, porque eles vão impactar na prestação de contas do centro no controle interno e no TCE. Então, **o promotor da área finalística nem sempre tem essa familiaridade** de não só pedir para que determinada ação finalística seja feita, mas que esta ação vai ter gasto financeiro e que este gasto financeiro precisa estar devidamente demonstrado na questão contábil e essa questão contábil impacta diretamente no orçamento do CEDUC e no orçamento do Ministério Público, como um modo geral. **E que o Ministério Público tem que prestar conta desse gasto que é feito, então eu acho que isso precisava ser um pouquinho mais trabalhado com o promotor finalístico**, porque ele já sabe que a controladoria é importante, mas, talvez se houvesse uma padronização ficasse mais fácil até para que o colega e o próprio centro tivesse noção da importância do controle interno, tanto a priori, como concomitantemente e também *a posteriori*. [ENTREVISTA 2, 2017, grifos nossos]

Como eu falei antes... **os membros... a maior parte deles não sabe o que é que faz a Controladoria... o que eu percebo é uma falta completa de conhecimento...** do que é que ela faz, qual é a sua finalidade, que tipo de processo passa por ela, o que é que não passa por ela... enfim...eu acho que como **não há uma cultura na instituição de Controladoria**, desse refinamento, desse controle, então **as pessoas não tem ideia de que é para que isso serve [...]** [ENTREVISTA 7, 2017, grifos nossos]

Divisa-se a esta altura, não apenas uma ignorância institucionalizada, posto que palpável a aceitação da lógica interna de que membros não carecem de se preocupar com controle da administração do órgão de que fazem parte, malgrado este órgão tenha abraçado como iniciativa estratégica a promoção de medidas extrajudiciais ou judiciais para instituição e, ainda, a efetivação dos sistemas de controles internos do Poder Executivo estadual e municipal, consoante disciplinado nos artigos 31 e 74 da Constituição Federal <sup>28</sup> (BAHIA, 2011, p. 78).

---

<sup>28</sup> “Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º. O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas, dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º. O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º. As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º. É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou Órgãos de Contas Municipais. [...]

Também, observa-se uma patente confusão entre a autonomia funcional (art. 127, §2º, da CF) e a mandatória observância aos ditames que norteiam as práticas administrativas (ENTREVISTA 6, 2017):

**Talvez eles confundam um pouco [...] a autonomia deles é na área finalística e não nesta área administrativo-financeira [...] eu acho que eles confundem um pouco isso. Eles precisam dessa orientação. Só que esta orientação precisa vir de cima. Então eu acho que o que falta na verdade é esta ação da administração superior para com eles, em relação à controladoria [grifos nossos]**

Sobeja, dessarte, a exigência de uma mudança comportamental, a ser capitaneada pela Procuradoria Geral de Justiça (PGJ), com fito de aproximar a Controladoria do público interno, evidenciando a sua existência, trazendo-a para o cotidiano de todos, explicitando a sua esfera de atuação, fortalecendo o seu mister e promovendo uma massiva campanha de comunicação, visando reduzir os equívocos quanto à sua incumbência e, principalmente, desfazer qualquer eventual imagem meramente coercitiva que paire no imaginário coletivo:

É... é... eu vejo assim... hoje pelo que eu tenho conversado com eles, até mesmo como membro titular de uma promotoria de execução... **eu vejo que sempre que a gente diz “olha, vou submeter ao crivo da controladoria” ou “a controladoria poderá me dar um melhor informação acerca de como fazer tal e tal despesa” [...] os membros têm uma tranquilidade,** até... né? As demandas são enormes. Cada hora mais coisa. Tipo assim... “ah, eu quero uma consultoria sobre arqueologia”. Não temos arqueólogos aqui... então é uma atividade que vai gerar um resultado finalístico importante para o promotor. Ele quer resolver o problema. E eu tenho que dar a solução para isso. Então aí eu acho que nesse caso aí, eu consulto a controladoria e a controladoria me dá o retorno: “olha não dá para contratar desse jeito... não dá...”. Então isso é importante para a gente na atividade

---

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

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

finalística. **Então a controladoria exerce esse papel de dar o respaldo que a gente para a atividade finalística acontecer. E o promotor ele vai ouvir mais... porque quando a gente disser não dá para fazer, porque a controladoria diz que não tem essa condição em razão disso, disso, disso... então a justificativa da controladoria é respeitada pelo membro.** [ENTREVISTA 1, 2017, grifos nossos]

Esta medida de encorajar a cognição de membros e servidores sobre a Controladoria, reduzirá situações de desconforto como a relatada na Entrevista 8 (2017), em que o servidor foi interpelado para que dissesse o que afinal ele fazia, e a imprecisão quanto às obrigações da UCI, que atualmente são sentidas nas manifestações dos membros gestores, coordenadores de centro de apoio, quando perquiridos como seria um modelo de controle interno que de fato funcionasse, que lhes fosse efetivo, suprimindo as suas necessidades:

Isso... **eu acho que poderia ter... vamos dizer assim... um membro ou um servidor ou alguém da controladoria em cada centro de gestão... para cada gestor para que ele pudesse ali estar sempre no diálogo constante e concomitante à sua execução.** Porque a gente faz isso, mas, assim, muitas vezes você tem que esperar a demanda interna, do próprio órgão da controladoria para você chegar a uma conclusão. E você às vezes estar com um problema que é imediato, não é? **Licitações que precisam ser feitas o mais rápido possível.** Aqui como no [NOME DO CENTRO] a gente executa tudo muito rápido... assim, chegou o recurso eu já começo a dar ênfase àquilo que já foi planejado na execução... **a gente sente essa necessidade o mais rápido possível das questões serem assim informadas e analisadas pela controladoria.** [...] Agora **eu creio que a gente pode ainda melhorar na comunicação interna.** Numa comunicação interna mais eficiente. **Na imediata dúvida você poder ter logo a solução do problema.** Nós aqui do centro de apoio, por exemplo, temos uma execução muito ativa, não é? Nós fazemos uma execução, inclusive, eu digo, a gente executa sempre antes do segundo semestre começar. Porque a gente tem um plano bem definido, então **a gente poderia ter uma melhor discussão até na hora do planejamento com a controladoria, não é?** Seria, talvez, algo mais, assim, eficiente... é... **na hora do planejamento a controladoria, não sei se seria este o papel da controladoria... mas, a minha proposta é que no planejamento do orçamento e da relação com o plano de ação, a gente pudesse ter sempre a controladoria mais perto, para até dar maiores informações acerca de como gastar o recurso...** [ENTREVISTA 1, 2017, grifos nossos]

Bem... eu não tenho essa expertise, não sou contadora nem administradora, mas... o que entendo é que controle interno tem que ser prévio, concomitante e posterior aos atos realizados e eu acho que isso já vem sendo realizado no Ministério Público. Eu acho que o que seria mais interessante, que nós tivéssemos seria um controle interno prévio, né? Para que na hora que a gente começasse a “startar” qualquer ação, já fossem constatadas algumas lacunas ou erros ou... sei lá... é qualquer atuação que pudesse comprometer a atuação do centro ou comprometer a atuação do Ministério Público a posteriori. Então... eu acho que este controle prévio... é... já podia estar mais padronizado... já poderíamos ter fluxos operacionais desenhados pelo próprio controle interno para as mais diversas situações, que fossem apresentadas no Ministério Público. Eu sei que isso demanda tempo... eu sei que a Controladoria é recente, mas eu acho que devem ser

construídos esses fluxos a partir da consulta dos membros, dos próprios servidores e, também, originários da própria controladoria. **A controladoria deveria traçar umas metas ou uns fluxos que fossem utilizados por vários centros, do mesmo modo e da mesma forma.** [...] Eu acho que, assim... ó, **a controladoria... os centros poderiam mapear todos os seus fluxos operacionais**, todos os seus fluxos, **tanto administrativos como contábeis...** aqueles que a gente, aqueles que a gente compra, faz dispensa de licitação, para publicidade, para cartilhas, então... tanto **os fluxos administrativos, quanto os fluxos contábeis poderiam ser mapeados pelos próprios servidores do centro**, encaminhados para a controladoria e **poderia haver um trabalho conjunto, controladoria-centro, para ver como esses fluxos estavam operacionalizando...** se haveria falhas, erros ou inconsistências a serem sanadas, né? **Sanar essas inconsistências e a partir daí, tomar aqueles fluxos como base e talvez no futuro, feitas instruções normativas sobre esses fluxos.** [ENTREVISTA 2, 2017, grifos nossos]

As Entrevistas 1 e 2 (2017) denotam pensamentos que se complementam acerca do que a Controladoria deveria fazer e que, na sua visão, não vem contemplando, deixando, desse modo, os gestores desassistidos. Sucede que os grifos acima realçados configuram tarefas eminentemente de gestão, tais como planejamento da execução orçamentária e financeira, manifestação em casos concretos, avaliação técnico-jurídica de procedimentos de licitação e mapeamento de fluxos e rotinas.

Caminha, pois, corretamente a UCI quando deixa de participar de tais etapas, pois é de clareza solar que o que perseguem os Coordenadores de Centro de Apoio é uma “cooperação intervencionista”, algo que a Controladoria, em homenagem às segregações das funções, está impedida de fazer. Melhor seria, para atender a tais necessidades, que a Superintendência de Gestão Administrativa buscasse através da Diretoria de Planejamento e Gestão Orçamentária, da Diretoria de Finanças, da Central de Contratos e Convênios, da Comissão Permanente de Licitações, da Diretoria de Modernização e da sua Assessoria Técnica suprir tais lacunas.

Não prosperam dúvidas de que a aludida campanha outrora sugerida, a qual implicaria em pouquíssimos recursos financeiros, já que seria organizada, basicamente, através de *infomails*, material publicitário veiculado na intranet e cartazes afixados no ambiente interno das sedes do MPBA, solucionaria, com resultados avassaladores, o distanciamento entre o órgão e seu público alvo, bem como dirimiria a desorientação acerca de quando ou quais matérias encaminhar à Controladoria.

Ultrapassada esta primeira barreira, a próxima, que se fez notar nas declarações dos promotores e servidores, é a absoluta ausência de preparo dos membros para exercer a gestão administrativa dos órgãos auxiliares e daqueles outros associados à atividade meio:

[...] **Eu acho que a gente precisaria que houvesse um estudo, ou houvesse uma preparação... ou houvesse uma capacitação por parte da própria instituição** para que você possa a partir daí aflorar esse conhecimento e dizer o que é que você acha que deve funcionar. **De forma assim empírica... porque tudo o que eu faço aqui é empírico, não é?** Então empiricamente é **coisa que você faz para dar cabo da coisa do dia a dia**. Então **não é algo científico, que você tenha uma compreensão técnica a respeito... então eu acho que o gestor do Ministério Público precisava ter um preparo maior** até porque você acaba em dado momento confiando demais no servidor e se tiver algum que queira criar algum problema... eu sou muito atento, não é? Eu vejo tudo, eu olho tudo... pesquiso, pergunto quando eu não sei, porque... é claro que isso pode acontecer de você assinar coisas que você não sabe o que é que está acontecendo, não é?... **Não existiu por parte da instituição** em relação a minha pessoa, não sei se existiu em relação a outros, né? **Um preparo, uma capacitação para ser gestor dos recursos financeiros que são destinados à atividade fim**, como eu falei a pouco. **Então na verdade a gente recebe o pacote... com ele alguém que tenha uma informação... um conhecimento técnico para te acompanhar, para te ajudar**, não é? e você vai tirando as dúvidas... você vai confiando naquele servidor para que a atividade seja realizada. Pelo menos em relação a minha pessoa foi assim em todos os lugares que passei... **não recebi nenhum preparo... compreendo empiricamente a partir das conversas com aqueles que são indicados para fazer a gestão propriamente dita**, enquanto técnicos, enquanto responsáveis por essa atividade [ENTREVISTA 3, 2017, grifos nossos]

**Eu acho que os membros têm pouco ou nenhum conhecimento** em relação ao controle interno... **a maioria deles desconhece como é feito todo um processo que existe por trás da execução [orçamentária-financeira]**. As vezes eles estão lá... principalmente os que estão no interior, pensam que, vamos supor, um processo de contratação de um profissional, de aquisição de material é uma coisa muito simples e eu **acho que eles não tem a noção de toda a burocracia, né?, todo o processo, todo o fluxo que tem que seguir para poder atingir aquilo...** [ENTREVISTA 4, 2017, grifos nossos]

Tornar-se membro do Ministério Público demanda aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, sendo requisito ter concluído o curso de bacharelado em Direito, em escola oficial ou reconhecida (Lei nº 8.625/93, art. 59, §3º, inciso II <sup>29</sup>) (BRASIL, 1993), o que, por óbvio, exclui áreas do conhecimento como

<sup>29</sup> “Art. 59. O ingresso nos cargos iniciais da carreira dependerá da aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, organizado e realizado pela Procuradoria-Geral de Justiça, com participação da Ordem dos Advogados do Brasil. [...]”

§ 3º São requisitos para o ingresso na carreira, dentre outros estabelecidos pela Lei Orgânica: [...]

II - ter concluído o curso de bacharelado em Direito, em escola oficial ou reconhecida;”

gestão, qualidade e governança. Portanto, exigir de Promotores e Procuradores de Justiça uma expertise que não é inerente à sua formação acadêmica requer parcimônia, dado que ao longo do curso universitário não lhes foi disponibilizado um arcabouço teórico-prático que permitisse acessar tais conteúdos.

Todavia, a ponderação acima não elide o fato de ser inconcebível que uma instituição como o Ministério Público esteja sendo administrada empiricamente, por gestores recebendo “o pacote... [e] com ele alguém que tenha uma informação... um conhecimento técnico” (ENTREVISTA 3, 2017), pelo que a capacitação se anuncia como remédio, com o propósito de minorar essa deficiência e desenvolver um gerenciamento com menor risco. Os próprios coordenadores aduzem a capacitação como estratégia para driblar esse hiato nas competências e habilidades dos membros:

Para mim... primeira questão. Eu acho que, não sei se seria esse o papel da controladoria, mas ela poderia estar orientando melhor os gestores porque **a gente aprende sozinho, né? A gente aprende aqui fazendo...** então, eu acho que se a controladoria pudesse dar mais orientação sobre gestão pública... às vezes o membro... por exemplo, eu tenho colegas que exercem coordenação, mas que estão com seus planejamentos estratégicos, seus planos de ação, mas estão subordinados ao orçamento do [NOME DO CENTRO]. Quando você adota uma postura que é geralmente a legal... por exemplo, restos a pagar... ele não entende que eu tenho que retirar do orçamento dele do próximo ano o que ficou de restos a pagar... então isso precisava ter, **a todos aqueles que exercem um papel de executar planos de ação, mesmo sem controle orçamentário, sobre o controle orçamentário de qualquer outro centro, qualquer outro órgão... precisaria ter um pouco mais de informação sobre gestão de orçamento público.** Então isso poderia ser um ponto importante. Você dar uma orientação porque você... **eu quando cheguei no centro de apoio ninguém nunca me disse o que era gestão.** Aprendi, fazendo. Porque me interessei... fui ver com as servidoras que fazem a execução. Então **um dos pontos chave é uma orientação para o gestor público, de recursos públicos, saber se conduzir, saber o que ele pode e o que não pode fazer de forma técnica e clara.** Não é um curso de orçamento público, mas é **um curso prático, rápido** de como seriam as coisas nesse sentido. [ENTREVISTA 1, 2017, grifos nossos]

**Eu acho que teríamos que ter cursos de formação para o próprio promotor,** para os servidores, né? Não que ninguém... todo mundo tem conhecimento da importância da controladoria, **mas até que ponto a controladoria pode ajudar ou como é que a controladoria pode ajudar** e, especialmente, do papel preventivo da controladoria. [ENTREVISTA 2, 2017, grifos nossos]

Bom... eu falei da capacitação... **eu acho que a capacitação não é para você realizar cursos esporádicos... onde você recebe um monte de informações,** o tempo inteiro. Isso seria o caso de você **ter um núcleo dentro do próprio Ministério Público,** onde você pudesse se reportar, não sei se existe isso... o tempo inteiro a respeito dessas questões e ele **pudesse municiar o gestor em relação a determinadas práticas, que vivenciadas por quem está diretamente ligado e tecnicamente ligado a isso, fornecer os elementos para que você pudesse compreender**

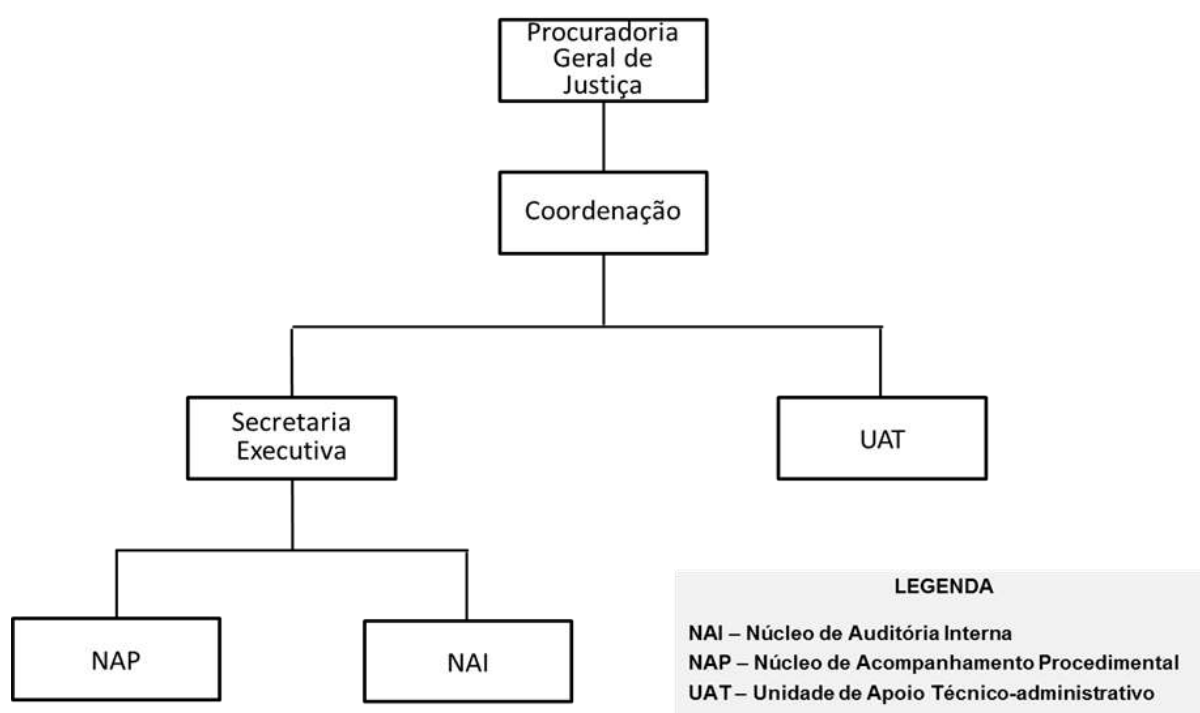


**melhor aquilo que está acontecendo...** quais são as inconsistências... quais são os problemas que ocorrem... qual é o tipo de, vamos dizer assim, de brechas que tem existido na atividade do gestor e que precisa de uma participação, um aprimoramento maior para que a instituição faça o seu controle interno... Eu acho que este seria um caminho... [ENTREVISTA 3, 2017]

O terceiro nó górdio reside no manancial de recursos humanos da Controladoria do MPBA. A leitura do AN nº 004/2013-PGJ (BAHIA, 2013), retrata a estrutura orgânica constante na seguinte Figura 17.

Pelo organograma da Figura 17, o conjunto da Controladoria, criada em 11/04/2013, deveria ser composto por um membro (Promotor ou Procurador de Justiça) designado pelo Procurador-Geral de Justiça para exercer a coordenação do controle interno (AN nº 004/2013 - PGJ, art. 2º, parágrafo único), pelo menos um Assistente Técnico-Administrativo para prestar apoio operacional (AN nº 004/2013 - PGJ, art. 4º) e pela Secretaria Executiva formada pelo NAP - Núcleo de Acompanhamento Procedimental e pelo NAI - Núcleo de Auditoria Interna (AN 004/2013 - PGJ, art. 5º, §3º), estando aí lotados 5 (cinco) Assistentes de Auditoria Interna, resultando em uma equipe de 7 (sete) pessoas.

**Figura 17 – Modelo Orgânico Atual da Controladoria do MPBA**



Fonte:elaboração própria com base em BAHIA (2013).

Na prática, todavia, o diagnóstico de campo deixou transparecer que, atualmente, há setores que não funcionam, a exemplo da Unidade de Apoio Técnico-Administrativo – UAT ou que o fazem de forma precária como o NAP, por inexistir servidores suficientes.

A seguinte Tabela 2 detalha a distribuição dos recursos humanos da Controladoria até a conclusão desta pesquisa.

**Tabela 2** – Recursos Humanos do Modelo Orgânico Atual da Controladoria do MPBA

ÓRGÃO	PESSOAL
Coordenação	1 Promotor ou Procurador de Justiça
Secretaria Executiva	1 Assistente Administrativo FMP (Função do MP) II
Núcleo de Acompanhamento Procedimental (NAP)	Não há previsão de servidores lotados no órgão
Unidade de Apoio Técnico-Administrativa (UAT)	1 Técnico Administrativo Sem função comissionada
Núcleo de Auditoria Interna (NAI)	1 Assistente de Auditoria Interna Habilitação: contabilidade FMP I  1 Assistente de Auditoria Interna Habilitação: administração FMP I

Fonte: elaboração própria.

O arranjo do estafe dessa tabela abaixo foi criteriosamente explicado por um dos servidores:

Na teoria deveríamos ser a Coordenadora e mais seis servidores: a Secretária Executiva, dois Assistentes de Auditoria no NAI, dois no NAP e

um ATA – Assistente Técnico Administrativo. Na prática, somos dois no NAI e a Secretária Executiva fazendo o NAP funcionar... não temos ninguém na parte operacional... para receber documento, autuar, numerar páginas, fazer juntada, preparar despachos, emitir ofícios, entregar expedientes ou ficar responsável pelo atendimento telefônico... Todo o serviço que seria do ATA vem sendo dividido entre nós três e quando estamos em atividade externa (realizando auditoria, em reunião ou participando cursos e palestras) a Controladoria fica fechada, por falta de pessoal. [ENTREVISTA 8, 2017]

Essa disparidade entre o número previsto de funcionários e o de fato remanescente prejudica a performance da Controladoria, na medida em que determinadas atividades acabam por ser relegadas a segundo plano a fim de que outras, prioritárias não deixem de ocorrer:

Em verdade, o que acontece é o seguinte... **não dá para fazer tudo! E se é para alguma coisa ficar para depois que não seja a parte de auditoria ou aquilo que será objeto dos órgãos de controle externo: o TCE e o CNMP. Com isso, resguardamos a instituição, mas deixamos, por exemplo, de tomar iniciativas para o incremento de uma política de controle preventivo...** que, aliás, a gente vai fazendo como e quando dá...

Isso sem falar da organização interna mesmo: arquivamento de documentos, planejamento de outras atividades, como elaboração de informativos bimestrais, e tal... [ENTREVISTA 8, 2017]

Essa “triagem nos afazeres” do controle interno, elegendo prioridades com foco na auditoria para suprir as demandas do Tribunal de Contas do Estado e do Conselho Nacional do Ministério Público é ostensiva e vem sendo percebida pelos gestores orçamentários que se ressentem de não haver uma presença mais efetiva da Controladoria no acompanhamento prévio e concomitante das atividades desenvolvidas pelos Centros de Apoio e atribuem este solecismo ao reduzido quantitativo de servidores:

Olha... é... eu consulto bastante a controladoria, mas **eu acho que a controladoria ela ainda tem um papel bastante tímido, frente ao Ministério Público de um modo geral. Eu acho que a controladoria tinha que crescer mais, eu que teríamos que ter servidores especializados nas diversas áreas ou talvez servidores destinados a determinados centros, para que possuam mais conhecimento da matéria. Porque o papel a posteriori da controladoria é um papel pífio, é muito simples, ele... depois que o problema já se instaurou... houve o erro, a lacuna... já se instaurou, que foi descoberta lá pelo Tribunal de Contas do Estado, não há mais o que se fazer... então, quando esse problema se apresenta, o que a controladoria pode fazer é tomar medidas para que este erro não se repita, mas, na verdade, a gente não quer ter erro.** A controladoria, eu acredito que... estou sendo um pouco incisiva... não é da minha área, mas eu acredito que a controladoria está aí para evitar que o membro e o servidor cometem erros contábeis, que possam trazer prejuízo financeiro, moral ou legal à instituição. **Eu acho que passa pela**

**qualificação da controladoria. Passa por ter uma controladoria maior. Porque quanto maior a instituição, maior tem que ser a controladoria e mais especializada tem que ser a controladoria e, infelizmente, a nossa controladoria, atualmente tem três servidores só... então eu acho que é muito pouco para a gama de atuações, de ações que o Ministério Público desenvolve... então, eu realmente acho que está pífia, ainda,,, que teria que desenvolver muito... mas, já existe o que já é um avanço, porque dos Ministérios Públicos que eu conheço, não tenho conhecimento de ter uma controladoria assim, igual a nossa mais presente, mas eu acho que ainda é pouco... eu acho que a gente começou e tá ainda no começo para ter uma controladoria mesmo, próxima... que funcione e para que a gente possa colher resultados, colher dados, de todos os centros, dados contábeis, administrativos, que possam embasar a atuação da instituição e com base nesses dados... é... é... planejar futuras ações estratégicas para a própria instituição. [ENTREVISTA 2, 2017, grifos nossos]**

A deficiência numérica de capital humano é reconhecida pela servidora da Controladoria que, ao falar das suas atividades, mostra ser esse um grave problema, pois, para além de impor uma seletividade nos trabalhos, desvela a alocação de mão-obra para outros setores, em detrimento da efetividade do controle interno:

**Bom... atualmente só são 3 (três) servidores... uma responsável pelo Núcleo de Acompanhamento Procedimental, que além de integrar esse Núcleo é a Secretária Executiva... eu no Núcleo de Auditoria Interna, junto com um outro servidor, que também faz parte do Núcleo de Auditoria Interna. [...] a princípio, pelo desenho inicial, a gente deveria ter duas duplas fazendo as auditorias... na realidade a auditoria ela é feita em dupla, justamente até para dar uma maior segurança para o auditado... porém, pela falta de pessoal, não de funções... porque existem outras funções que foram criadas na época da implantação da controladoria, mas as funções não estão alocadas aqui na controladoria. Então a gente fica só com dois servidores, que por sinal esse servidor recebeu função agora, há pouco tempo, em maio... então ele ainda está em estágio de adaptação à controladoria, juntamente comigo, nós temos feito este trabalho. Durante o período em que ficou sem servidor... que foi um período bastante longo, por sinal, o núcleo de acompanhamento procedimental acabou fazendo dupla com o núcleo de auditoria para a gente não parar os trabalhos... porque como obrigatoriamente tem que ter pelo menos dois servidores fazendo auditoria, a servidora do NAP acabou sendo o ponto de apoio...o segundo servidor para poder restar presente nas auditorias. Mas, temos uma proposta de trabalho muito boa que não é reconhecida pela instituição nesse sentido de, realmente, preencher da forma correta e como tem disponível as funções para que a gente tenha um trabalho forte a ser feito. Então, o trabalho que é feito...digamos que é um trabalho bom, é um trabalho transparente... é um trabalho que dá resultado, mas que poderia dar 100% a mais de resultado para a instituição. A gente percebe que a instituição acredita no trabalho da controladoria... sim! Mas, falta pessoal para complementar esse trabalho e torná-lo mais forte e com mais resultado. [ENTREVISTA 6, 2017, grifos nossos]**

Consulta ao Portal Transparência da instituição (BAHIA, 2017o, 2017p) informa a existência de cinco funções de auditoria interna (uma FMP-II e quatro FMP-I).

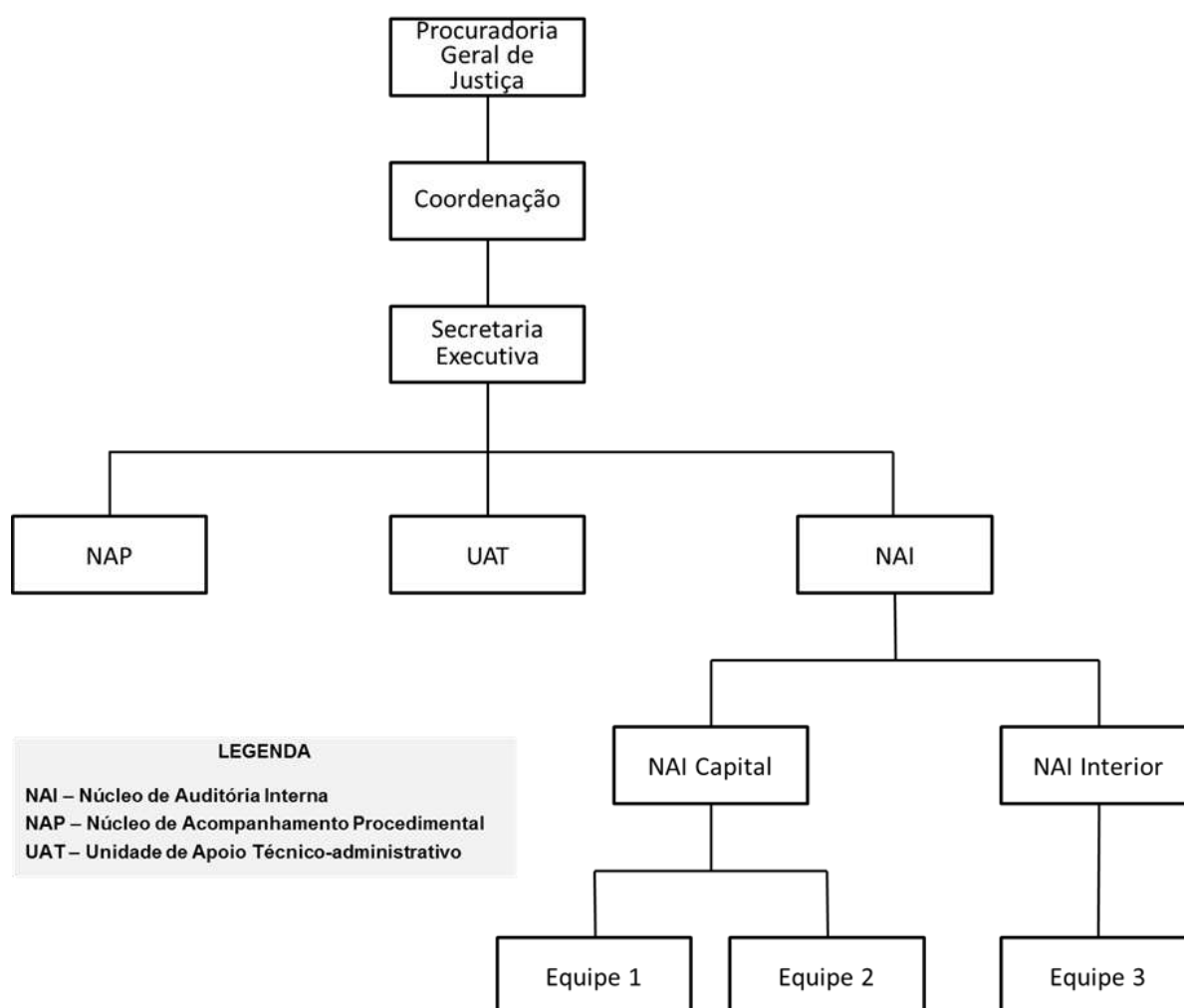
Destas, uma delas está destinada à COER/NARJ CÍVEL e a outra está alocada na Diretoria de Finanças (DIFIN), ambas fora da esfera de atuação da Controladoria, procedendo, portanto, as reivindicações feitas pela depoente. Em direção similar, ainda sobre este tópico, a Entrevista 7 (2017) salienta:

**Nós temos pouca força de trabalho para a quantidade de trabalho que se pretende desenvolver...** ou que se gostaria de desenvolver. Então isso realmente muitas vezes dificulta a atividade final da Controladoria [...] precisaríamos de mais servidores, né? de mais gente trabalhando... até porque **um dos planos da Controladoria é fazer a interiorização** e para interiorizar, para se fazer esse acompanhamento da interiorização **é necessário que tivesse mais gente para se fazer isso...** e **mais gente para** até mesmo replicar, para **reproduzir em todos os órgãos** que nós temos hoje, que são órgãos **gestores** de como é que se faz controle, de se estabelecer uma rotina de **controle interno difuso**, cada órgão fazendo o seu próprio controle interno, **mas a gente não tem sequer material humano suficiente para fazer essa capacitação dessas pessoas...**[grifos nossos]

Conclui-se, outrossim, que para operar satisfatoriamente é imperioso que se reformule o contingente laboral da Controladoria, a fim de que essa possa dar cumprimento às suas obrigações e atender satisfatoriamente à atividade finalística e à sociedade. As contas mais modestas, feitas por uma servidora (ENTREVISTA 6, 2017), almejam um incremento de 100% (cem por cento) do quadro, com o retorno das duas funções comissionadas, ora em desvio de lotação, e o acréscimo de mais um auxiliar:

Bom... pelo menos, **como eu havia dito, o ideal seriam pelo menos 3 duplas no NAI e uma dupla no NAP.** Como a gente sabe que agora, por conta da situação financeira, a gente sabe que isso não é possível, mas **precisaria pelo menos de duas duplas, no mínimo, no NAI, para que seja uma dupla capital e uma dupla interior e o NAP também ter uma segunda pessoa, para que possa ajudar nessa difusão do controle interno.** Pelas minhas contas, **no ideal, a gente precisaria de pelo menos 8 servidores** na Controladoria... **em razão do contingenciamento,** eu precisaria de **6... porque seriam mais 2 para o NAI e um para NAP...** o que significa que eu teria que ter pelo **menos o dobro de servidores que tenho hoje...** um **incremento de 100%**, pelo menos. [ENTREVISTA 6, 2017, grifos nossos]

Todavia, ao confrontar o balanço da real necessidade da Controladoria, com vistas a executar seu plano anual de trabalho na área de auditoria e, simultaneamente, sustentar projetos incentivadores de um controle interno difuso, viu-se que a equipe ideal deveria ser concebida, segundo o organograma da Figura 18.

**Figura 18** – Modelo Orgânico Ideal da Controladoria do MPBA

Fonte:elaboração própria com base em BAHIA (2013).

Para a Coordenação, exercida por um membro do MPBA, ter-se-iam 10 (dez) servidores alocados nas diversas unidades mostradas na Figura 18, e com as atribuições distribuídas conforme se vê na Tabela 3.

**Tabela 3** – Recursos Humanos do Modelo Orgânico Ideal da Controladoria do MPBA

ÓRGÃO	PESSOAL
Coordenação	1 (um) Promotor ou Procurador de Justiça
Secretaria Executiva	1 (um) Assistente de Auditoria Interna (FMP II *)
Núcleo de Acompanhamento Procedimental (NAP)	2 (dois) Assistentes de Auditoria Interna (FMP I *) (um da área de Direito e outro da área de Gestão)
Unidade de Apoio Técnico-Administrativa (UAT)	1 (um) Assistente Técnico Administrativo
Núcleo de Auditoria Interna (NAI)	<p style="text-align: center;">NAI Capital</p> <p style="text-align: center;">Equipe 1</p> <p>1 (um) Assistente de Auditoria Interna (FMP I *) (habilitação: contabilidade ou administração)</p> <p>1 (um) Analista Técnico (habilitação: contabilidade)</p> <p style="text-align: center;">Equipe 2</p> <p>2 (dois) Analistas Técnicos (habilitação: contabilidade)</p> <p style="text-align: center;">NAI Interior</p> <p style="text-align: center;">Equipe 3</p> <p>1 (um) Assistente de Auditoria Interna (FMP I *) (habilitação: contabilidade ou administração)</p> <p>1 (um) Analista Técnico (habilitação: contabilidade)</p>

\* Servidor efetivo com função de confiança

Fonte: elaboração própria.

Tal estrutura, com duas equipes auditando a capital e uma se deslocando para as Promotorias de Justiça Regionais (PJR), encorajaria o incremento do Plano Anual de Auditoria, já que mais unidades seriam escrutinadas na Capital.

Impende realçar que a lotação de 10 (dez) servidores na Unidade Central de Controle Interno não é quimera. Trata-se, em verdade, de imprescindível adequação, tendo-se como paradigma a extensão do Estado da Bahia, a quantidade de Promotorias de Justiça Regionais, a complexidade orgânica do MPBA e, ainda,

referências de outros Ministérios Públicos Estaduais, que, embora menores que o *Parquet* baiano, mantém órgãos de controle interno com número análogo de colaboradores:

[MPMA 2014]

[...]

Atualmente a Assessoria de Auditoria Interna é composta por 03 (três) servidores. A Assessoria de Controle Interno é composta por 08 (oito) servidores. [BRASIL, 2017f]

[MPGO 2014]

A Controladoria Interna do MPGO encontra-se subordinada ao Subprocurador- Geral de Justiça para Assuntos Administrativos, composta por 11 servidores. [BRASIL, 2017g]

Até mesmo no Estado de Sergipe, cuja previsão orçamentária do MP corresponde acerca de 32% da dotação orçamentária do MPBA (SERGIPE, 2017) (BAHIA, 2017f), o número de colaboradores no Controle Interno do MPSE é quase 50% (cinquenta por cento) maior, conforme o CNMP:

MPSE

#### 16.6. CONTROLE INTERNO

O quadro de pessoal do controle interno é formado por um analista, dois técnicos e dois comissionados. A

formação profissional dos servidores da área são: direito, contabilidade e gestão pública. [BRASIL, 2017h]

Em quatro anos de atividade (2014/2017), a Controladoria vem funcionando no limite de suas forças, executando auditorias nos setores que despontam na matriz de risco<sup>30</sup> como aqueles que possuem maior propensão a desenvolver “não conformidades” e outros que, conforme notório saber, são objeto preferencial das auditorias dos órgãos de controle externo.

**Na prática o que nós estamos fazendo é a cada ano eleger aqueles sistemas que tem mais propensão a dar problema**, seja porque tem muita execução, seja porque recebe muito dinheiro (tipo... entre auditar quem tem 20.000,00 de orçamento anual e quem tem 3.000.000,00, vamos

<sup>30</sup> O Ministério do Planejamento define “Matriz de Risco” como uma ferramenta que permite aos gestores mensurar, avaliar e ordenar os eventos de risco que podem afetar o alcance dos objetivos do processo da unidade e, conseqüentemente, os objetivos estratégicos organizacionais ([www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)). O TCE/BA a conceitua como “ferramenta gerencial constituída pelos critérios de materialidade, risco e relevância, para os quais são identificados e ponderados fatores, com o objetivo de hierarquização do índice de risco” (BAHIA, 2007)



escolher o de três milhões, não é? o risco é maior! Mas, o certo era auditar tudo...) seja **porque a gente já sabe que o TCE vai em cima**. É o caso, por exemplo, das dispensas, das inexigibilidades e das diárias... [ENTREVISTA 8, 2017, grifos nossos]

**Para montar o nosso PAAI**, no plano anual de auditoria, **a gente dá ênfase primeiro à matriz de risco**, aqueles locais... aqueles pontos... aquelas **ações que são prioritárias e que a gente sabe que podem correr risco de alguma coisa dar errado**, podem dar problema e **todas aquelas que tenham um orçamento muito grande** em relação ao montante do orçamento do ministério público. [ENTREVISTA 6, 2017, grifos nossos]

Se a privação de recursos humanos é o terceiro impedimento para a manutenção de uma Controladoria de excelência, de outra banda, também é supedâneo para o quarto embaraço encontrado durante a pesquisa de campo: a absoluta ausência do controle interno do interior do Estado.

O binômio “abrangência geográfica” versus “carência de pessoal” é nítido na fala dos depoentes, que escancaram o absenteísmo no acompanhamento e fiscalização fora dos limites territoriais de Salvador:

É isso. **Por conta da falta de pessoal, a gente não tem como ir até o interior...** então a gente não começou ainda a auditar as regionais, que **é o próximo passo** que precisa ser feito. **Montar um sistema de auditoria no interior**, que seria a **“interiorização da controladoria”**. Porque eles também precisam desse acompanhamento... **até porque, a partir de agora, eles também tem orçamento**. Eles também **fazem execução orçamentária e financeira...** então eles precisam sim ter um olhar em cima do trabalho deles nesse sentido. [ENTREVISTA 6, 2017, grifos nossos]

Acredita-se que, ultrapassadas as adversidades até então referidas, poder-se-ia, preliminarmente, seguir a sugestão dada pela servidora (ENTREVISTA 6, 2017), para uma futura a proposta de “interiorização da Controladoria”:

Eu acredito que deva ser feito como nós começamos aqui na capital. Na capital a gente faz o diagnóstico, dentro desse diagnóstico a gente propõe a auditoria e a partir daí é que a gente vai fazer um segundo passo que seria a parte do controle interno difuso, também, para o interior.

Logo após, avançar-se-ia para fase de operacionalização gradativa, com um lapso temporal de 4 (quatro) anos, nos quais, respeitando-se a ordem cronológica de descentralização administrativa<sup>31</sup>, com vistas à interação da Unidade de Controle Interno com as Promotorias Regionais de Justiça.

<sup>31</sup> O processo de descentralização administrativa, iniciado com a publicação do AN nº 008/2014-PGJ, publicado no DJ-e de 03/06/2014, tem como objetivo conferir maior celeridade e flexibilidade na

Um levantamento inicial dos dados, junto à Diretoria de Planejamento e Gestão Orçamentária, permitiu a feitura do cronograma para a “interiorização”, conforme a Tabela 4 abaixo.

**Tabela 4** – Cronograma de interiorização da Controladoria do MPBA

Etapa I: unidades descentralizadas até 2016	Promotorias Regionais de Justiça	Ano de Execução: 2018 (Datas Previstas)
	Vitória da Conquista	15/07/18 a 19/07/18
	Camaçari	20/08/18 a 22/08/18
	Feira de Santana	17/09/18 a 19/09/18
	Ilhéus / Itabuna	15/10/18 a 21/10/18
	Juazeiro	18/11/18 a 22/11/18
Etapa II: unidades descentralizadas até 2016	Promotorias Regionais de Justiça	Ano de Execução: 2019 (Datas Previstas)
	Barreiras	17/03/19 a 21/03/19
	Guanambi	14/04/19 a 18/04/19
	Jacobina	19/05/19 a 21/05/19
	Alagoinhas	14/07/19 a 18/07/19
	Jequié	18/08/19 a 22/08/19
	Paulo Afonso	15/09/19 a 19/09/19
	Porto Seguro	20/10/19 a 24/10/19
Teixeira de Freitas	17/11/19 a 21/11/19	
Etapa III: unidades descentralizadas em 2017	Promotorias Regionais de Justiça	Ano de Execução: 2020 (Datas Previstas)
	Euclides da Cunha	A definir  (preferencialmente na segunda quinzena dos meses de março a maio)
	Eunapólis	
	Itapetinga	
	Ibotirama	
	Santo Antônio de Jesus	
Seabra		

execução dos projetos e atividades das Promotorias de Justiça Regionais, promovendo a descentralização das decisões de repercussão local, com a utilização de créditos recebidos nas atividades desenvolvidas por cada unidade descentralizada (BAHIA, 2014)

	Senhor do Bonfim	e de julho a novembro)
	Serrinha	
Etapa IV: unidades descentralizadas em 2018	Promotorias Regionais de Justiça	Ano de Execução: 2021 (Datas Previstas)
	Euclides da Cunha	A definir  (preferencialmente na segunda quinzena dos meses de março a maio e de julho a novembro)
	Eunapólis	
	Itapetinga	
	Ibotirama	
	Santo Antônio de Jesus	
	Seabra	
	Senhor do Bonfim	

Fonte: elaboração própria

Recepcionada esta ideia, a Administração Superior enfrentaria um custo financeiro evidentemente pequeno para o processo de interiorização das atividades de auditoria e de acompanhamento procedimental da Controladoria, posto que para o primeiro ano (2018), gastar-se-iam R\$30.000,00 (trinta mil reais)<sup>32</sup>, considerando-se os dispêndios com diárias e bilhetes aéreos/terrestres para 2 (dois) assistentes de auditoria interna, que efetivariam o projeto em 6 (seis) PRJ: Vitória da Conquista, Camaçari, Feira de Santana, Ilhéus, Itabuna e Juazeiro.

Neste valor, computou-se, como acréscimo, o cálculo de despesas operacionais (tais como as taxas de administração cobradas pela empresa responsável pela emissão de passagens e, ainda, outras não concebidas inicialmente). Esta parcela foi nominada “margem de reserva”, como se vê da Tabela 5, que trata da planilha alusiva à execução da Etapa I (2018).

<sup>32</sup> Para esta previsão de desembolso foram utilizados os valores de diárias pagos à época da elaboração da pesquisa (quarto trimestre de 2017), bem como coletadas informações de sítios eletrônicos de vendas de passagem aéreas.

**Tabela 5** – Custo operacional para interiorização da Controladoria do MPBA (Etapa I)

Promotoria Regional de Justiça Ilhéus / Itabuna	Despesa	Bilhete p/ 1 pessoa					
	Tipo Passagem	Passagem Ida/Volta	Total R\$: Qtd servidores (x2)		Valor Diária	Nº Diárias por pessoa	Total Diárias - (x2 servidores)
	Aerea	R\$ 262,00	R\$ 524,00		R\$ 360,00	6,5	R\$ 4.680,00
Juazeiro							
	Tipo Passagem	Passagem Ida/Volta	Total Qtd (x2)		Valor Diária	Nº D/pessoa	Total - (x2)
	Aerea	R\$ 648,00	R\$ 1.296,00		R\$ 360,00	4,5	R\$ 3.240,00
Vitória da Conquista							
	Tipo Passagem	Passagem Ida/Volta	Total Qtd (x2)		Valor Diária	Nº D/pessoa	Total - (x2)
	Aerea	R\$ 390,00	R\$ 780,00		R\$ 360,00	4,5	R\$ 3.240,00
Feira de Santana							
	Tipo Passagem	Passagem Ida/Volta	Total Qtd (x2)		Valor Diária	Nº D/pessoa	Total - (x2)
	Terrestre	R\$ 390,00	R\$ 780,00		R\$ 360,00	4,5	R\$ 3.240,00
Camaçari							
	Tipo Passagem	Passagem Ida/Volta	Total Qtd (x2)		Valor Diária	Nº D/pessoa	Total - (x2)
	Terrestre	R\$ 48,00	96		R\$ 360,00	3	R\$ 2.160,00
	Total Passagens (2 servidores)		R\$ 3.476,00		Total Diárias (2 servidores)		R\$ 16.560,00
					Despesa Estimada		R\$ 20.036,00
					Margem de Reserva		R\$ 6.010,80
					<b>Custo para execução - Etapa I</b>		<b>R\$ 26.046,80</b>

Fonte: elaboração própria

Analisando-se a tabela supra, verifica-se que o montante para a execução da Etapa I foi arredondado (R\$30.000,00), devendo ser este numerário o utilizado como referência orçamentária pela Administração, uma vez que os preços das passagens áreas, os custos operacionais e o valor das diárias podem variar no interstício do segundo semestre de 2017 (quando da realização deste estudo) e a sua real execução em 2018.

Para a fase seguinte, Etapa II, cujo ano de execução será 2019, há de se levar em conta o incremento de duas outras PRJ, pelo que se contabiliza um proporcional acréscimo, o qual permitiria vislumbrar um desembolso de R\$40.000,00 (quarenta mil reais).

As duas últimas fases, previstas para 2020-2021, representam um elástico horizonte temporal para efeitos orçamentários, mormente em um país que passa por turbulenta e incerta política econômica. Dessa forma, deixa-se de apresentar as respectivas planilhas, atendo-se à programação financeira bienal.

**Tabela 6** – Síntese dos problemas e soluções da Controladoria do MPBA

<b>Problemas Identificados</b>	<b>Soluções Propostas</b>
Expressivo número de membros e servidores desconhecem a UCI e suas funções.	Publicitar, através de uma massiva campanha de comunicação interna, a existência da Controladoria e a sua esfera de atuação, encorajando membros e servidores a uma mudança comportamental em relação à UCI.
A gestão do Ministério Público vem sendo realizada de modo empírico, estando seus membros despreparados para o exercício de cargos vinculados à atividade meio (tais como, Coordenação de Centro de Apoio) e que envolvam noções básicas de administração ou execução orçamentário-financeira.	Cursos de capacitação, obrigatórios e eminentemente práticos, para todos os Promotores e Procuradores de Justiça que pretendam exercer funções na Administração do <i>Parquet</i> . Tais cursos deveriam ser requisito para a assunção do respectivo cargo.
Ausência de recursos humanos para a execução satisfatória das atividades da Controladoria	Urgente reestruturação orgânica, com incremento significativo no quadro de servidores, passando-se dos atuais 3 (três) para 10 (dez) colaboradores, bem como o retorno das funções comissionadas que ora estão alocadas em outros setores.
Interiorização da Controladoria	Implementação de um cronograma gradativo, com duração máxima de 4 (quatro) anos, para execução das atividades de controle interno em todo o Estado da Bahia.
Inexistência de controle interno difuso no âmbito do MPBA	Propositura de um programa que confira a cada unidade do <i>Parquet</i> o conhecimento e as ferramentas necessárias para realizar controle interno, independentemente das atividades da UCI.

Fonte: elaboração própria

Vê-se, assim, que a ida a campo, minudou cinco aspectos merecedores de aprimoramento no âmbito da Controladoria do MPBA, de acordo com a síntese estampada na Tabela 6.

O quinto e último problema desta lista, todavia, requer mais do que meros ajustes administrativos. Isto porque difundir o controle interno, fazendo-o se multiplicar em absolutamente todas as unidades do Ministério Público do Estado da Bahia reclama um avanço de paradigma, que retira da UCI a solitária missão de acompanhar, verificar e tornar conforme a gestão, para redistribuí-la entre todos aqueles que integram a instituição.

O tópico seguinte tratará especificamente deste último aspecto e apresenta o modelo de controle interno idealizado nesta pesquisa.

#### 4.2 PROJETO DE IMPLEMENTAÇÃO DO CONTROLE INTERNO DIFUSO NO MPBA

Os documentos a que se teve acesso deram conta de que o Ato Normativo nº 004/2013-PGJ institui a Controladoria e assinala suas diretrizes básicas, cabendo a regulamento próprio fixar os pormenores da divisão de tarefas e melhor forma para sua execução (BAHIA, 2013).

A Controladoria do Ministério Público do Estado da Bahia, como se viu dos tópicos anteriores, está fundada basicamente em dois núcleos distintos. Um voltado ao controle *a posteriori*, o Núcleo de Auditoria Interna – NAI e outro, cuja função é o de acompanhar *previa* e concomitantemente a gestão, o Núcleo de Acompanhamento Procedimental (NAP), havendo mútua colaboração:

O Núcleo de Acompanhamento Procedimental ele trabalha mais a parte jurídica dos processos e o núcleo de Auditoria ele faz parte da execução... um acaba complementando o outro... ahhhh... o núcleo de auditoria ele faz a auditoria in loco, no setor, analisa, identifica os pontos que precisam ser ajustados... se forem pontos jurídicos, passa-se para o NAP, o NAP faz esse acompanhamento, as recomendações que são feitas, também, são repassadas para o NAP, para que o NAP possa fazer o acompanhamento

dessas recomendações feitas pelo NAI, até para poder haver essa segregação de funções... o NAI... ele é voltado mais para aquela parte de execução da auditoria, enquanto que o NAP, ele faz a parte consultiva da auditoria. [ENTREVISTA 6, 2017]

O atual modelo privilegia a “auditoria por sistemas”, também denominada de Sistema Controle Interno (SCI), e que, nas palavras do seu autor, é:

[...] **uma abordagem que estimula o desenvolvimento de uma cultura voltada ao controle** e, por conseguinte, inibidora de más condutas, a partir do entendimento de que se trata de uma questão de responsabilidade de todos os gestores e servidores e não somente da unidade constituída para atuar como órgão central do Sistema. [...] **O modelo de funcionamento do SCI que temos proposto, fundamenta-se numa visão sistêmica e é estruturado por processos de trabalho**, onde são estabelecidos e **claramente identificados** os procedimentos de controle atinentes a cada macroprocesso, **que no âmbito do SCI passam a ser identificados como sistemas administrativos**. Neste caso, a implementação do Sistema é facilitada nas instituições que adotam metodologias para gerenciamento por processos, incluindo a gestão de riscos. (Glock, 2017, p.1-2, grifos nossos)

A Controladoria do MPBA aplica essa metodologia desde 2014, primeiro ano de efetiva consumação das suas atividades (ENTREVISTA 6, 2017). Para tanto, delineou os sistemas administrativos elencados na Tabela 7, os quais vêm sendo, objeto de análise e acompanhamento, conforme os respectivos planos anuais de auditoria interna (PAAI).

A equipe procura, dentro da reserva do possível, adequar-se à integra do referencial teórico, que inclui:

Além da especificação em destaque nos manuais de rotinas internas, dos procedimentos de controle necessários para mitigar riscos, **os órgãos centrais de sistemas administrativos passam a ter respaldo para definir regras e procedimentos a serem cumpridos, inclusive por outras unidades, relacionadas ao fortalecimento dos controles, ficando descaracterizada, desta forma, qualquer situação de cogestão.**

**Com a orientação do órgão central do SCI e a partir de um padrão de instrumento normativo, cada órgão central de sistema administrativo** (p.ex.: o Departamento de Gestão de Pessoas como órgão central do Sistema de Gestão de Pessoas – SGP), **estabelece um conjunto de instruções normativas contendo regras e procedimentos de controle a serem observados pela própria unidade** e por todas as demais, quando tratarem questões afetas ao assunto da norma. Esse conjunto de instruções normativas passa a compor o "Manual de Procedimentos de Controle" da instituição, para ser acessado por meio físico ou virtual. [...] Cabe destacar que o trabalho não se restringe à elaboração de um manual de procedimentos de controle. Este é apenas um dos produtos. Um dos pontos mais importantes é que, a partir daí, a questão do controle interno passa a ter a devida ênfase em toda a instituição.

Com o controle preventivo instrumentalizado, as ações de controle interno são, então, complementadas através da constituição de alguns indicadores para medir o grau de adesão aos procedimentos de controle, por parte do órgão central do sistema administrativo, e de macrocontroles para acompanhamento dos aspectos mais relevantes (legais - operacionais - de gestão), por parte do órgão central de controle interno. (Glock, 2017, p.2-3, grifos nossos)

**Tabela 7 – Sistemas Administrativos do Controle Interno do MPBA**

<b>SISTEMA</b>	<b>ÓRGÃO CENTRAL</b>
SCI – Sistema de Controle Interno	Controladoria do MPBA
SCC – Sistema de Contratos e Convênios	Central de Contratos e Convênios
SCL – Sistema de Compras e Licitações	Coordenação de Licitação
SCO – Sistema de Contabilidade	Diretoria de Programação e Gestão Orçamentária
SFI – Sistema Financeiro	Diretoria de Finanças
SPA – Sistema de Patrimônio	Coordenação de Patrimônio
SPL – Planejamento e Gestão Orçamentária	Diretoria de Programação e Gestão Orçamentária
SGP – Sistema de Recursos Humanos	Diretoria de Recursos Humanos e Coordenação de Planejamento de Recursos Humanos
STI – Sistema de Tecnologia da Informação	Diretoria de Tecnologia da Informação
SAL – Sistema de Almojarifado	Coordenação de Suprimentos e Coordenação de Almojarifado

Fonte: elaboração própria

O dia a dia da Controladoria do MPBA foi se descortinando através das entrevistas:

**À medida em que a gente vai fazendo estas auditorias em cada sistema, a gente já vai orientando como montar um controle interno naquele setor.** A gente identifica uma pessoa que fica responsável para ser



o controle interno daquele setor, para revisar as atividades que são executadas dentro daquele setor. A partir daí, esta pessoa pode procurar a qualquer momento o controle interno, para tirar suas dúvidas e montar o seu próprio sistema de controle interno, propriamente dito. [...] **a gente orienta a praticar o controle interno. Estamos tentando difundir isso para todas as unidades**, de forma a expandir o controle interno difuso, para que todas as unidades tenham o seu próprio controle interno, porque **além do nosso controle que é feito com o nosso trabalho, tem que existir diariamente o controle interno de cada setor... Tal qual como prevê o Sistema de Glock. A Controladoria apenas orientando e executando basicamente as auditorias institucionais**. O NAP prestando a consultoria para a parte difusa, para as unidades, que deveriam ter seu próprio controle interno. [ENTREVISTA 6, 2017, grifos nossos]

E com elas, a confirmação da inexistência de um sistema que permita uma maior abrangência de controle institucional:

só que **hoje nós não temos um “controle interno difuso” institucionalizado. Isso não existe**. Não existe porque a gente não tinha preparado nada que pudesse ser tão grande a este ponto... e a gente, também, está crescendo. A gente está começando agora, então a gente está vendo as coisas que são necessárias para se melhorar o controle interno dentro do MPBA. [ENTREVISTA 6, 2017, grifos nossos]

Reiterando, desta forma, a inevitabilidade da propositura de um programa que confira a cada unidade do *Parquet* o conhecimento e as ferramentas necessárias para realizar controle interno, independentemente das atividades da UCI, conforme apontado na retrocitada Tabela 7.

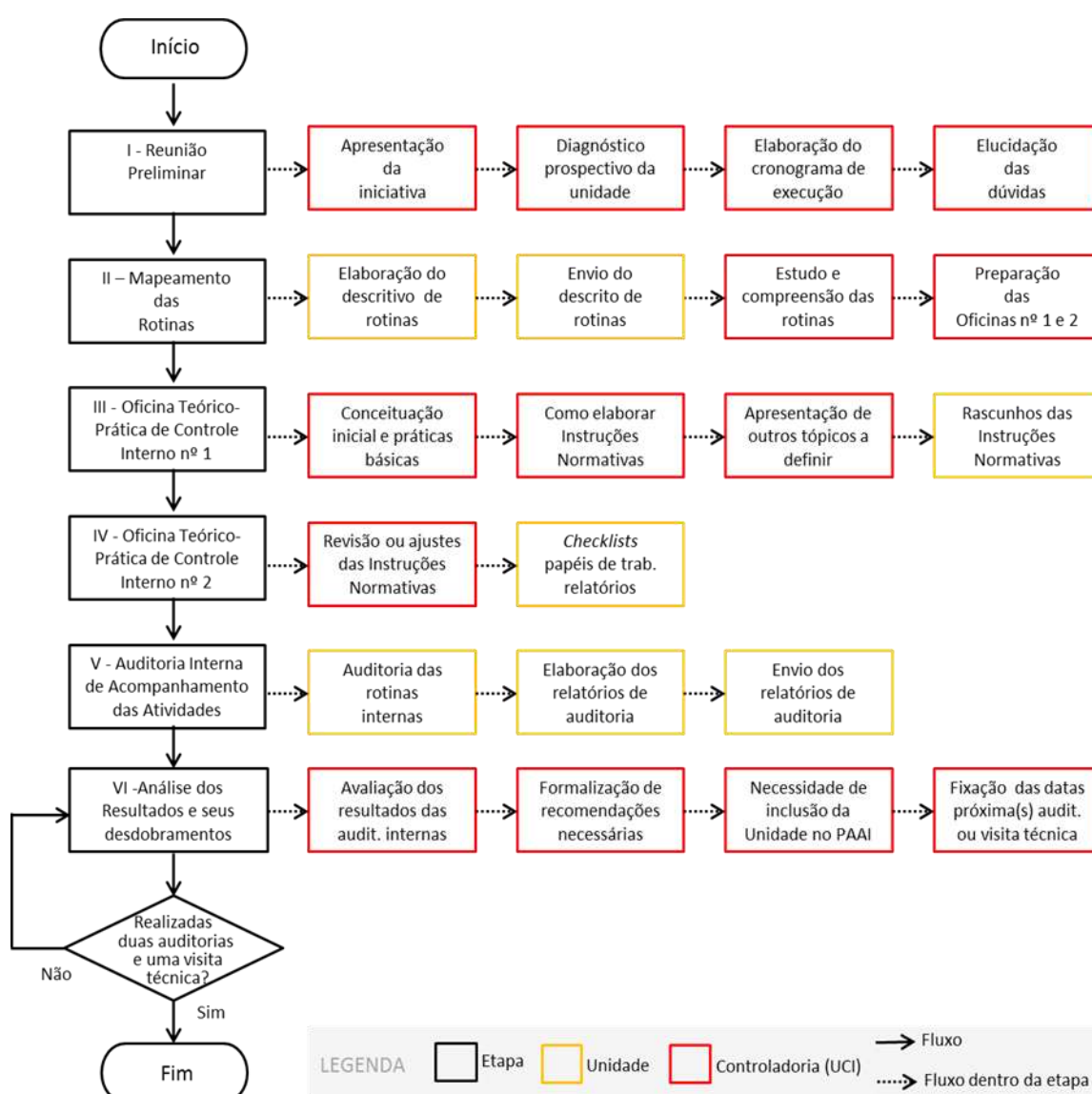
Para tanto, com base nas metodologias discutidas no Capítulo 3, desenhou-se o Projeto de implementação do Controle Interno Difuso (PICID), que se vê na Figura 19, a seguir.

Esta figura sintetiza as etapas do modelo concebido e testado no Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação (CEDUC), durante 45 (quarenta e cinco) dias.

Foi escolhida esta Unidade por se tratar de um órgão com gestão e execução orçamentária, no âmbito do qual se desenvolvem diversas ações e projetos da atividade finalística, tais como o Programa Saúde + Educação: transformando o novo milênio, descrito no Capítulo 1 (BAHIA, 2017c) e pela voluntariedade da Coordenação e das servidoras daquele CAO.

A opção por esta unidade em detrimento de qualquer outra da Atividade Meio ou Fim o se deu, basicamente, por ser ela uma das gestoras de um dos projetos<sup>33</sup> que ilustra bem a utilidade de controle e governança para a execução finalística (escopo deste trabalho), bem como a receptividade, como dito, por parte da equipe do CEDUC em fazer parte do experimento de campo.

**Figura 19** – Etapas de Execução do Projeto de Implementação do Controle Interno Difuso (PICID)



Fonte: elaboração própria.

<sup>33</sup> Programa Saúde + Educação: transformando o novo milênio.

O fluxograma acima imprime forma gráfica às informações relativas ao objetivo deste modelo, seus requisitos, as etapas (prazos) para a implementação em cada unidade, bem como a periodicidade da atualização da estrutura do controle interno difuso e realização de visita técnica de acompanhamento, a ser realizada pela UCI (Apêndice A).

O objetivo deste modelo é descentralizar o controle interno do Ministério Público do Estado Bahia, através da implementação de um modelo difuso, executado em cada uma das unidades do MPBA, no qual, mediante auditorias internas em cada unidade, realizadas por Agentes de Controle Interno Difuso (ACID), seja possível aferir a conformidade dos atos praticados pela equipe técnica que a integra.

Estimou-se, para isto, a execução de 6 (seis) etapas, com duração de 45 dias (quarenta e cinco) dias, após o que a Unidade seria capaz de executar o controle interno de suas atividades, sem a interferência de outros órgãos, inclusive da Controladoria.

As etapas, representadas na figura 19, prevêem uma reunião preliminar, com duração de 2 (duas) horas, visando a apresentação da iniciativa, o diagnóstico prospectivo da unidade, a definição de cronograma e a elucidação de dúvidas (Etapa I), enquanto a Etapa II, a ocorrer com interstício de 1 (uma) semana para a primeira, mostra o mapeamento das rotinas do órgão. Este mapeamento deve ser realizado em até 3 (três) dias, pelos próprios servidores, a partir de sua experiência prática.

Concluída a Etapa II, o órgão deverá encaminhar, conforme o cronograma acordado, o descritivo de suas rotinas a fim de que o Controle Interno possa planejar as Etapas III e IV. Neste ponto foi previsto que a Controladoria (UCI)<sup>34</sup> deverá contar com 4 (quatro) dias para estudar e compreender as aludidas rotinas, bem como para preparar as Oficinas de que tratam as etapas III e IV.

As Etapas III e IV compreendem duas oficinas teórico-práticas de Controle Interno, ambas com duração de 2 (duas) horas, nas quais deverão ser abordados os tópicos relacionados na Tabela 8, a seguir:

---

<sup>34</sup> Uma anotação relevante: pelo AN 004/2013 (Bahia, 2013) a atribuição, no âmbito da Controladoria, para a implementação do PICID é do NAP (Núcleo de Acompanhamento Procedimental).

**Tabela 8** – Etapas III e IV do PICID

Etapa III: Oficina Teórico-Prática de Controle Interno – Parte I (Duração: 2 horas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conceitos iniciais de controle interno e práticas básicas</li> <li>• Como elaborar Instruções Normativas</li> <li>• Outros tópicos a definir, de acordo com as necessidades da Unidade</li> </ul>
Etapa IV: Oficina Teórico-Prática de Controle Interno – Parte II (Duração: 2 horas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aperfeiçoamento das Instruções Normativas</li> <li>• <i>Checklists</i>, papéis de trabalho, Relatórios</li> </ul>

Fonte: elaboração própria

Recomenda-se o interregno de uma semana entre essas duas oficinas para que a Unidade prepare os esboços de suas instruções normativas, imprescindíveis à execução da Etapa IV. É relevante anotar que os integrantes da equipe deverão começar esta etapa já com as suas respectivas instruções normativas elaboradas.

A Etapa V, alusiva à auditoria interna de acompanhamento das atividades, deverá ser iniciada após 15 (quinze) dias corridos ou 10 (dez) úteis de finalização do estágio anterior. Nesse momento, observando os procedimentos informados na Etapa IV, mormente a proposta de Instrução Normativa que normatiza o PCID (Apêndice C), realizar-se-á, durante o período de 8 (oito) dias úteis, as rotinas de auditoria das rotinas internas, providenciando-se, após, o envio dos relatórios de auditoria interna da Unidade (com respectivos documentos) à Unidade de Controle Interno.

A fase de Auditoria Interna (ETAPA V) deverá ser realizada exclusivamente pelo superior imediato da Unidade ou outros agentes de controle interno designados para tanto, quando couber<sup>35</sup>.

Recebidos os Relatórios, a Controladoria procederá à avaliação dos resultados, em 2 (dois) dias úteis, fazendo os necessários apontamentos aos Agentes de Controle Interno Difuso (ACID) envolvidos no processo.

O ciclo visualizado na Figura 19 (o PICID), seguirá, após a implementação, o mesmo intervalo de tempo utilizado para o Relatório de Gestão Fiscal (RGF). A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) (BRASIL, 2000) determina que o citado relatório deva ser publicado quadrimestralmente. Dessa forma, as auditorias realizadas pelos Agentes de Controle Interno Difuso (ACID), em suas respectivas unidades, deverão seguir um cronograma elaborado previa e anualmente por eles, observando o interstício de 4 (quatro) meses entre uma auditoria e outra, bem como as suas peculiaridades operacionais.

As eventuais atualizações na estrutura de controle interno difuso de cada unidade se darão sempre que necessário, seja por alteração na estrutura orgânica da Unidade, seja por quaisquer outras modificações (inclusive nas atribuições).

No que tange às visitas técnicas, a cargo da Controladoria, estas ocorrerão tão logo se deem duas auditorias internas consecutivas (intervalo esperado de 8 meses), no espaço de um ano da última visita realizada pelo Núcleo de Acompanhamento Procedimental (NAP), àquela Unidade.

Nessas visitas técnicas serão feitas as recomendações essenciais, bem como a análise da necessidade de inclusão da Unidade em futuro Plano Anual de Auditoria Interna (PAAI).

Todas estas etapas e contagem de prazos constam da proposta de Instrução Normativa da Controladoria<sup>36</sup> (Apêndice C) e até a defesa desta dissertação careciam de análise pela Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Bahia.

Caminhando-se às conclusões finais, passa-se agora à análise deste modelo.

---

<sup>35</sup> Os Apêndices B, D e E mostram, respectivamente, o cronograma de trabalho para implementação do Protocolo de Controle Interno Difuso, o exemplo realizado durante o trabalho de campo e três modelos de “Papeis de trabalho” para auditoria, elaborados pelas servidoras do CEDUC.

<sup>36</sup> Regula a implementação e Execução do Protocolo de Controle Interno Difuso (EXPCID) no âmbito do Ministério Público do Estado da Bahia.

### 4.3 A ANÁLISE DO MODELO E DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO CONTROLE INTERNO DIFUSO NO MPBA

O Projeto posto em prática no CEDUC teve como recorte temporal 45 (quarenta e cinco dias). Desde o primeiro contado com a equipe de servidoras até a conclusão da primeira auditoria interna realizada pelas ACID daquela Unidade.

Até a próxima avaliação técnica do CEDUC pelo Núcleo de Acompanhamento Procedimental (NAP) da Controladoria, consoante o protocolo de implementação de controle interno difuso anteriormente explicado, decorreriam 8 (oito) meses, o que excederia em muito o prazo para a conclusão desta pesquisa.

Assim, respeitando o horizonte temporal acadêmico, a pesquisadora ateve-se à observação fática até a finalização da experiência (quando do encaminhamento dos relatórios finais de auditoria para o NAP) dos resultados e à fala das servidoras participantes para avaliar o modelo proposto.

Constatou-se a viabilidade na execução do projeto desde a aceitação pelo público-alvo (os integrantes da unidade administrativa CEDUC) em participar da iniciativa até à verbalização quanto os aspectos positivos que este trouxe ao órgão e poderá trazer ao Ministério Público do Estado da Bahia:

Depois do projeto, eu passei a ter uma outra visão e acho que ele realmente vai modificar e ter uma ação positiva, depois de implantado em cada setor. Porque as pessoas passam assim a conhecer e registrar as atividades que ela faz... eu acho isso de suma importância [...] porque nem sempre você vai ficar para sempre fazendo a mesma coisa [...] vão vir outras pessoas e quando você tem registrado tudo aquilo que você faz e isso é fiscalizado se você realmente faz [...]. aquilo que o setor propõe para você, eu acho que o benefício é para todo o Ministério Público. Não só para você, para o seu setor, mas termina gerando lá na ponta um benefício para toda a sociedade. Quando todos os processos daqui são bem feitos, significa que você tem eficiência... que você faz bem aquilo que você se propõe. [ENTREVISTA 4, 2017]

Os servidores na atividade meio reconhecem a necessidade de fazer uso de ferramentas de controle da gestão, acreditando serem as mesmas meios hábeis para incrementar a produtividade e a eficiência das suas rotinas cotidianas.

Verificou-se que o tempo para a implementação do modelo de controle interno difuso (um mês e meio) é satisfatório, pois revela um equilíbrio entre a maturação das etapas, guardando um forçoso interstício entre elas, a fim de que a equipe possa apreender cada um dos *steps* para a consecução do objetivo final, começando por ter noções teóricas de controle interno até realizar suas próprias auditorias, passando pelo mapeamento de seus processos e elaboração dos respectivos instrumentos normativos. Sobre isto e a carga horária empregada no experimento, as entrevistadas assinalaram:

**Eu acho que de um modo geral, todo o processo... de treinamento até a execução, eu acho que foi ótimo...** aqui foi muito tranquilo... as pessoas receberam de forma também muito tranquila... foram bem receptivas... responderam todos os questionamentos e eu acho que todos os setores vão receber de forma positiva... o clima de trabalho aqui é muito bom... isso também com certeza interfere na hora de executar, mas eu acho que não vai ter grandes problemas. [...] **com relação à carga horária eu achei ideal.** [ENTREVISTA 4, 2017, grifos nossos]

Sim... **ficou claro...** mais claro, no caso, como é feito uma auditoria... **eu não tinha nenhuma noção de como é feito uma auditoria, de como fiscalizar...** que olhar para onde você direcionasse melhor assim o seu olhar na hora de fiscalizar. Porque ninguém vai sair fiscalizando tuuuuudo o que você faz, mas direcionar melhor esse olhar para as coisas que são mais relevantes ali... na atividade de cada setor. [ENTREVISTA 5, 2017, grifos nossos]

Críticas e sugestões feitas pelas servidoras puderam ser incorporadas pela pesquisadora que, desde logo, anotou que, embora se proponha um modelo padrão para a implementação do controle interno difuso em todos os órgãos (figura 19), o seu processo de desenvolvimento em cada unidade é único, devendo ser observado em sua diversidade e ajustado para a realidade de cada unidade.

Este prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, também, revelou-se satisfatório na medida em que permitiu estreita convivência entre o representante da Unidade Central de Controle Interno (a Controladoria) e os membros do CEDUC, o que favoreceu o aflorar e o esclarecimento de dúvidas, além de tornar viáveis aprimoramentos pontuais ao longo do processo, a exemplo de elaboração de um manual, “passo-a-passo”, para que os colaboradores possam se orientar durante a implantação do controle interno em seu setor:

Eu achei o projeto ótimo. **Eu acho que vai ser bem aceito**, vai ter um ótimo retorno para os setores... né?... **você mapear as suas ações, fiscalizar... eu achei legal...** só uma coisa que **eu senti falta foi assim, foi ter um**

**passo a passo melhor assim, principalmente na hora da execução para fazer o controle mesmo, a auditoria...** porque eu não quase nenhum conhecimento assim... eu acho que a maioria das pessoas não vão ter então se tivesse mais um passo a passo, **seria um pouquinho mais didático ali no passo a passo... seria a minha sugestão... Eu só faria realmente essa sugestão da gente receber um manual**, da gente ficar com um passo a passo mais didático, pelo menos para a gente consultar durante a primeira auditoria. [ENTREVISTA 5, 2017, grifos nossos]

Acerca da avaliação sobre a probabilidade de se replicar este modelo para as demais UG do MPBA, todas as participantes se mostraram otimistas, revelando uma expectativa positiva de sucesso na disseminação do controle interno difuso e de aceitação por parte do coletivo que integra a atividade meio:

**Sim... com certeza. Eu acho que 100%. Acho que ninguém vai se opor.** E, assim, no início você fica um pouco perdido... você fica pensando “não vou saber isso... eu nunca vi isso... nunca trabalhei com isso aí... será que eu vou conseguir?” Mas, depois **quando a gente que teve um bom apoio...** só fiz a sugestão de ser mais didático, e receber um passo a passo. Mas, todos os questionamentos que a gente fez, quando precisou para tirar as dúvidas, todas foram sanadas e... **eu acho que para os setores vai ser fácil para fazer isso. Você vê que depois que você faz que não é assim um bicho de sete cabeças...**depois que você consegue né? que você faz a auditoria... você vê que é mais simples e **eu tenho certeza assim... que os próximos, se ocorrer, vai ser bem mais fácil para a gente...** [ENTREVISTA 4, 2017, grifos nossos]

Outro ponto que mereceu destaque foi a percepção de que um sistema que contemple o controle interno difuso, envolvendo ativamente os servidores em sua implementação e execução pode favorecer o ambiente institucional na medida em que, além de objetivamente criar instrumentos de fiscalização, propicia um sentimento de valorização por parte dos que participam do projeto:

Enquanto servidor eu achei que foi benéfico para mim... foi... melhorou o meu conhecimento numa área que é do meu interesse, mas que não tinha tido contato nenhum ainda... **eu acho que é válido para todos e também eu percebo assim que a instituição está investindo numa coisa que é boa para ela...** entendeu? E sendo boa para ela, **sendo bom para o funcionário... para o servidor na hora de executar os seus serviços, acaba sendo bom para a instituição...** eu acho que o servidor se sente mais valorizado. **Eu me sinto mais valorizada, entendeu? De eu saber que eu trabalho numa instituição que investe no meu conhecimento, que investe em melhoria na qualidade de seus processos** e que está sempre buscando alternativas para melhorar... eu acho que isso é muito importante em qualquer empresa... qualquer empresa que investe nisso os seus funcionários se sentem mais valorizados e isso acaba se refletindo na execução de seus serviços... [...] **foi uma experiência motivadora.** [ENTREVISTA 5, 2017, grifos nossos]



O projeto foi executado em apenas uma das unidades do Ministério Público do Estado da Bahia. Contudo, como visto, a avaliação do modelo se mostrou factível, possuindo ampla aceitação, revelando-se uma satisfatória opção para o avanço do controle interno já existente. Neste momento, pós-avaliação, poucos seriam os reparos a serem incorporados. Todos eles serão mencionados nas considerações finais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É consenso que o controle da Administração deve ser percebido como política pública e estratégia de Estado de grande relevância na busca da transparência e da boa governança pública. (LESSA, 2014, p. 12). Para o Ministério Público Brasileiro isto não deve ser diferente.

Este trabalho evidenciou a diversidade do controle interno nessa instituição, uma vez que inexistente uma padronização básica de conceitos, nomenclaturas, atribuições e normatização, o que ainda é objeto de análise e deliberação pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Evidenciou-se, também, a sua fragilidade ao se constatar a quantidade significativa de Unidades de Controle Interno (UCI) que integram a gestão administrativa, praticando atos executórios e ignorando o princípio da segregação de funções.

A pesquisa documental deu conta de que a Controladoria do Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA) dista substancialmente deste padrão ao adotar um modelo que segrega funções e privilegia as atividades de controle nos três estágios da gestão (*a priori*, *concomitante* e *a posteriori*), sem, contudo, integrá-la.

O trabalho prospectivo concedeu a possibilidade de através dos questionários aplicados e das entrevistas semiestruturadas conhecer parte do universo que envolve as relações entre a Controladoria, membros e servidores. No caso do MPBA, permitiu, inclusive, a realização de um diagnóstico conjuntural e a propositura de resoluções para os nós encontrados.

Assim é que cinco problemas emergiram desta pesquisa. Um trabalho desenvolvido no bojo de um Mestrado Profissional e, por isso mesmo, comprometido em fornecer soluções. Para cada um dos entraves foi ofertado um remédio, sendo o último deles, o objeto deste trabalho: propor um novo modelo de controle interno para o MPBA. Um novo modelo, diga-se, não que transmute a natureza essencial da Controladoria, que como visto, segue de forma adequada, mais que amplie sua esfera de atuação e torne o seu papel ainda mais robusto enquanto instrumento de auxílio da atividade finalística.

Uma atividade finalística voltada não à mera persecução criminal, mas à tutela de garantias fundamentais, em uma arena no qual o Ministério Público aparece como defensor da cidadania plena, aquela cidadania que informa serem todos iguais e, por isso, todos titulares do direito uma vida com saúde, educação e segurança, ou seja, uma vida com dignidade.

Pode-se afirmar que os objetivos foram alcançados na medida em que o diagnóstico estrutural da Controladoria do MPBA comprovou que um expressivo número de membros e servidores desconhece a UCI e suas funções e que a gestão do Ministério Público vem sendo realizada de modo empírico, estando seus membros despreparados para o exercício de cargos vinculados à atividade meio (tais como, Coordenação de Centro de Apoio) e que envolvam noções básicas de administração ou execução orçamentário-financeira.

Para estas questões, sugeriu-se a realização de uma massiva campanha de comunicação interna, que evidencie a existência da Controladoria e a sua esfera de atuação e estimule membros e servidores a uma mudança comportamental em relação à UCI, bem como a promoção de cursos de capacitação, obrigatórios e eminentemente práticos, para todos os Promotores e Procuradores de Justiça que pretendam exercer funções na Administração do *Parquet*, sendo tais eventos requisito para a assunção do respectivo cargo.

O objetivo deste trabalho também foi alcançado quando se verificou que a ausência de recursos humanos para a execução satisfatória das atividades da Controladoria, impede uma atuação satisfatória e poda a interiorização, criando uma atrofia na abrangência de suas atribuições.

Para isto, indicou-se como urgente a reestruturação orgânica, com o aumento no quadro de servidores, passando-se dos atuais 3 (três) para 10 (dez) colaboradores, bem como o retorno das funções comissionadas que ora estão alocadas em outros setores e, ainda, um cronograma gradativo, com duração máxima de 4 (quatro) anos, para execução das atividades de controle interno em todo o Estado da Bahia.

A inexistência de controle interno difuso no âmbito do MPBA foi outro ponto revelado durante a pesquisa de campo. Pedra angular deste trabalho se propôs um programa que confira a cada unidade do *Parquet* o conhecimento e as ferramentas

necessárias para realizar controle interno, independentemente das atividades da UCI.

A equipe de servidoras do Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação (CEDUC) se voluntariou para participar do experimento prático, submetendo-se ao protocolo construído ao longo do desenrolar deste trabalho, e segundo o qual elas mesmas deveriam mapear as suas rotinas, criar fluxos e escrever instruções normativas para padronizar o seu cotidiano administrativo.

Daí em 45 (quarenta e cinco) dias, em um processo dialético em que essas participantes interagiram com a pesquisadora, contribuindo, mas, também, alterando os contornos que estabeleciam aquele Protocolo de Implementação de Controle Interno Difuso (PICID), observou-se ser viável a ideia de que cada unidade pode exercitar o controle interno dentro do seu espaço de atuação.

Observou-se, inclusive, que, para além da parte operacional, bem sucedida, o fator subjetivo esteve presente de forma relevante, uma vez que as servidoras referiram se sentir valorizadas por haverem integrado o PICID e por acreditarem que a difusão do controle interno difuso trará benefícios institucionais, ao tempo em que, subsidiariamente, guardam a expectativa de que a Administração Superior incorpore o PICID como meta básica, multiplicando-o em todo Ministério Público do Estado da Bahia.

Sobre este “novo modelo de Controladoria”, as atividades experimentais demonstraram, como se viu da avaliação feita no item anterior, que este objetivo foi satisfatoriamente atingido, havendo sido elaborado um protocolo de implementação do controle interno difuso, o qual foi bem recepcionado pelo público-alvo, mostrou-se efetivo e replicável para todas as unidades institucionais.

Porém, próximo da conclusão deste texto, subsistem perguntas para as quais este trabalho não terá tempo hábil em dar respostas, tais como: Considerando que a Procuradoria Geral de Justiça acolha este novo modelo, como correu o seu processo de difusão ao longo de um ano? Quantas unidades passaram a executá-lo e quais dificuldades surgiram? Como foram resolvidas? As funções da Controladoria, através do Núcleo de Acompanhamento Procedimental (NAP), vêm sendo desempenhadas satisfatoriamente? Do ponto de vista subjetivo, após a implantação do controle interno difuso como estão as relações entre as personagens

que convivem neste ambiente? Que realidades, conflitos e ajustes podem ser percebidos? Houve a interiorização proposta desta dissertação? Em caso positivo, quais seus resultados?

Outro aspecto que merece atenção futura e ser mais bem explorado está intrinsecamente relacionado à questão metodológica. Ao invés de permanecer com uma abordagem eminentemente pragmática, sem prejuízo de responder às perguntas acima elencadas, importantes, é verdade, também seria interessante enfrentar uma das limitações deste trabalho. Uma delas é não ter discutido as práticas dos agentes (membros e Servidores) no Sistema de Controle Interno (SCI) do MPBA, sob o olhar antropológico, reconhecendo a cultura institucional como um ator preponderante neste jogo de forças, no qual normas e agentes institucionais que influenciam a gênese desse espaço não são autônomos, mas, estão em uma disputa para fazer prevalecer processos de legitimação.

Neste particular, retomando a trilha de um estudo sociologicamente desafiador, buscar-se-ia entrever, como dito no Capítulo 3, o jogo de poder das distinções econômicas e culturais de uma sociedade hierarquizada, representada pela dicotomia membros e servidores, na qual é nítida a segregação entre os sujeitos sociais e o fato de que estes têm papéis bem definidos.

Estudar as dinâmicas que envolvem estes agentes públicos, permitirá compreender como as relações se constroem, como nasce e sobrevive essa cultura institucional e as possibilidades (remotas ou não) de transformação.

Como se observa, mesmo tendo em vista que o objeto desta pesquisa foi alcançado, novos objetos sobejam instigando a realização de novos estudos. Deixa-se, assim, a sugestão (ou a perspectiva) de que, em uma próxima etapa acadêmica, esses tópicos sejam abordados.

## REFERÊNCIAS

ABPMP. **Sobre a ABPMP Brasil**. Disponível em: <<http://www.abpmp-br.org/sobre-a-abpmp-brasil/>>. Acesso em: 23 ago. 2017a.

\_\_\_\_\_. **Guia para Gerenciamento de Processos de Negócio - Corpo Comum de Conhecimentos (BPM CBOK)**. Versão 2.0, primeira liberação em português. Disponível em: <<https://arquiteturagoverno.wikispaces.com/BPM>>. Acesso em: 15 ago. 2017b.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19 ed. São Paulo: Editora Método, 2011.

ALVIM, J. E. Carreira. **Ação civil pública e direito difuso à segurança pública**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 65, 1 maio 2003. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/4079>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

AMORIM JÚNIOR, Gilberto Costa de. **O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público do Estado da Bahia nos anos de 2014 e 2015**. 2017. 321 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

AMUDO, Angella; INANGA, Eno L. **Evaluation of internal control systems: a case study from Uganda**. *International Research Journal of Finance and Economics*, v. 1, n. 27, p. 124-144, 2009.

ANJO, Vítor Bizinoto dos Santos. **Modelagem de Processos: GAP conceitual quanto ao nível ideal de detalhamento de processo** / Vítor Bizinoto dos Santos Anjo. – Brasília, 2009. 50f. : il. Monografia –Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2009. Orientação: Prof. Guilherme Arruda, Departamento de Administração.

ANTUNES, J. **Contribuição ao Estudo da Avaliação de Risco e Controles Internos na Auditoria de Demonstrações Contábeis no Brasil**. Dissertação

(Mestrado em Contabilidade). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

ARAÚJO, Paolo Giuseppe Lima; DE LUCA, Márcia Martins Mendes. **Controladoria e Gerenciamento do Risco Operacional: Um Estudo Nas Grandes Empresas do Estado do Ceará**. Disponível em:

<http://www.congressoeac.locaweb.com.br/artigos62006/222.pdf> Acesso em: 13 dez. 2017

ARENHARDT, Daniel Luís. **O pensamento cartesiano e o pensamento sistêmico nas obras de Fritjof Capra: a quebra de paradigmas a partir da nova física**.

Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, n. 30 (octubre-diciembre 2015).

Disponível em :<http://www.eumed.net/rev/cccss/2015/04/fritjop-capra.html> Acesso em: 21 dez 2017.

ATTIE, William. **Auditoria: Conceitos e Aplicações**. São Paulo: 1998, 3.ed.

BAHIA. **Lei Complementar nº 11/1996. Lei Orgânica do MPBA**, Disponível em:

<[https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/lei\\_complementar\\_est\\_11\\_1996\\_0.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/lei_complementar_est_11_1996_0.pdf)>. Acesso em: 18 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.433, de 01 de março de 2005. Disponível em: <[www.legislaba.ba.gov.br](http://www.legislaba.ba.gov.br)>. Acesso em: 18 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 24/2006. Regula a Ouvidoria do MPBA**.

Disponível em: <[https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/ouvidoria/lei\\_est\\_24\\_2006.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/ouvidoria/lei_est_24_2006.pdf)> Acesso em: 18 mar. 2017.

BAHIA, Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público** - Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores; Tradução de Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Salvador:TCE-BA, 2007, 99 p.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado da Bahia. **Ato nº 346/2010**. Institui, no âmbito da Procuradoria-Geral de Justiça, o Comitê Interinstitucional em Segurança

Pública (CISP), define sua estrutura e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/seguranca-publica/cisp-central/atos/ato\\_346\\_2010.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/seguranca-publica/cisp-central/atos/ato_346_2010.pdf)>. Acesso em: 23 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério Público. **Assessoria de Gestão Estratégica. Plano Estratégico 2011-2023**. Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia, 2011, p.137.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado da Bahia. **Ato Normativo nº 004/2013**. Institui a Controladoria do Ministério Público do Estado da Bahia e dá outras providências. Publicado no DJ-e de 11/04/2013. Atualizado pelo Ato Normativo nº 14/2013, publicado no DJ-e de 20/08/2013.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado da Bahia. **Ato Normativo nº 008/2014 - PGJ**. Dispõe sobre a descentralização administrativa e financeira no âmbito das Promotorias de Justiça Regionais do Ministério Público do Estado da Bahia. Disponível em: <[http://www2.tjba.jus.br/diario/internet/inicial.wsp?tmp\\_diario.nu\\_edicao=1206&tmp.diario.cd\\_caderno=1&tmp.diario.cd\\_secao=810&tmp.diario.dt\\_inicio=03/06/2014&tmp.diario.dt\\_fim=03/06/2014&tmp.diario.id\\_advogado=&tmp.diario.pal\\_chave=>](http://www2.tjba.jus.br/diario/internet/inicial.wsp?tmp_diario.nu_edicao=1206&tmp.diario.cd_caderno=1&tmp.diario.cd_secao=810&tmp.diario.dt_inicio=03/06/2014&tmp.diario.dt_fim=03/06/2014&tmp.diario.id_advogado=&tmp.diario.pal_chave=>)>. Acesso em: 2 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado da Bahia. **Sistema Milênio: guia operacional**. Versão 3.0. Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação – CEDUC. Centro de Apoio Operacional de Defesa da Saúde – CESAU. Salvador: 2016a, 94p.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado da Bahia. **RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 05/2016. Acompanhamento da Execução das Ações Orçamentárias e Não Orçamentárias dos Centros de Apoio Operacional/Grupos de Atuação Especial e Núcleos de Atuação Especial**. Controladoria/MPBA: 2016b.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado da Bahia. **Gestão Estratégica. Histórico**. Disponível em: <[http://portalantigo.mpba.mp.br/eventos/2011/maio/planoestrategico/mapa\\_plano\\_estrategico.pdf](http://portalantigo.mpba.mp.br/eventos/2011/maio/planoestrategico/mapa_plano_estrategico.pdf)>. Acesso em: 6 jun. 2017b.



\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado da Bahia. **Saúde + Educação. Transformando o novo milênio.** Disponível em: <[http://milenio.mp.ba.gov.br/?page\\_id=94](http://milenio.mp.ba.gov.br/?page_id=94)> . Acesso em: 6 jun. 2017c.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado da Bahia. **Porta-fólio de Projetos.** Disponível em: <[http://portalantigo.mpba.mp.br/cge/downloads/portfolio\\_programas\\_mpba.pdf](http://portalantigo.mpba.mp.br/cge/downloads/portfolio_programas_mpba.pdf)>. Acesso em: 6 jun. 2017d.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado da Bahia. **Projeto Paternidade Responsável.** Disponível em: <[https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/projetos/documentos/paternidade\\_apresentacao.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/projetos/documentos/paternidade_apresentacao.pdf)>. Acesso em: 6 jun. 2017e.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado da Bahia. **Receitas orçamentária e receitas próprias da Superintendência de Gestão Administrativa.** Disponível em: <<https://www.mpba.mp.br/area/portaltransparencia/biblioteca/873>>. Acesso em: 2 jul. 2017f.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado da Bahia. **Comunidade Legal. Apresentação.** Disponível em: <[http://portalantigo.mpba.mp.br/cge/upcr/projetos/finalisticos/comunid\\_adelegal/comunidadelegal\\_apresentacao.pdf](http://portalantigo.mpba.mp.br/cge/upcr/projetos/finalisticos/comunid_adelegal/comunidadelegal_apresentacao.pdf)>. Acesso em: 1 ago. 2017g.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado da Bahia. **CISP.** Disponível em: <[http://www.cispregional.mpba.mp.br/?page\\_id=140](http://www.cispregional.mpba.mp.br/?page_id=140)>. Acesso em: 1 ago. 2017h.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado da Bahia. **Comunidade Segura.** Disponível em: <[http://www.comunidadesegura.mpba.mp.br/?page\\_id=94](http://www.comunidadesegura.mpba.mp.br/?page_id=94)>. Acesso em: 1 ago. 2017i.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado da Bahia. **Ações do Nupar garantiram 16.440 atendimentos na Bahia.** Disponível em: <<https://www.mpba.mp.br/area/caocif/noticias/30376>>. Acesso em: 1 out. 2017j.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado da Bahia. **MP encerra mutirões no interior e já planeja ações para 2012.** Disponível em: <<https://www.mpba.mp.br/noticia/27017>>. Acesso em: 1 out. 2017k.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado da Bahia. **Cartaz Comunidade Segura**. Disponível em: <[http://www.comunidadesegura.mpba.mp.br/wp-content/uploads/2013/09/cartaz\\_comunidade\\_segura.jpg](http://www.comunidadesegura.mpba.mp.br/wp-content/uploads/2013/09/cartaz_comunidade_segura.jpg)>. Acesso em: 1 out. 2017l.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado da Bahia. **Comunidade Legal**. Disponível em: <[http://www.comunidadelegal.mpba.mp.br/wp-content/uploads/2017/07/folder\\_comunidade\\_legal.pdf](http://www.comunidadelegal.mpba.mp.br/wp-content/uploads/2017/07/folder_comunidade_legal.pdf)>. Acesso em: 1 out. 2017m.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado da Bahia. **Comunidade Legal**. Disponível em: <<http://www.cispregional.mpba.mp.br/wp-content/uploads/2016/08/banner-cisp.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2017n.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado da Bahia. **Servidores Comissionados**. Disponível em: <<http://www.mpba.mp.br/area/portalthransparencia/biblioteca/1378>>. Acesso em: 1 out.. 2017o.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado da Bahia. **Servidores Comissionados**. Disponível em: <[http://www.mpba.mp.br/area/portalthransparencia/biblioteca/1539?sort\\_by=title&sort\\_order=ASC&page=2](http://www.mpba.mp.br/area/portalthransparencia/biblioteca/1539?sort_by=title&sort_order=ASC&page=2)>. Acesso em: 1 out. 2017p.

BARBARÁ, S. Análise, Modelagem e Documentação de Processos. Rio de Janeiro: Gestão por Processos: fundamentos, técnicas e modelos de implementação: foco no sistema de gestão de qualidade com base na ISSO 9000:2000, cap. 5, Qualitymark, 2006.

BEUREN, Ilse Maria; ZONATTO, Vinícius Costa da Silva. Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p. 1135-1163, Oct. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-7612201400050004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-7612201400050004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 02 ago. 2017.

BIDER, I.; BELLINGER, G.; e PERJONS, E. **Modeling An Agile Enterprise: Reconciling Systems and Process Thinking**. Working Conference on the Practice of Enterprise Modeling v 92, p. 238-252, 2011.

BOURDIEU, Pierre. **What makes a social class? On the theoretical and practical existence of groups.** Berkeley Journal of Sociology, n. 32, p. 1-49, 1987.

\_\_\_\_\_. **Esboço de uma teoria da prática.** In: ORTIZ, R. (org.). Pierre Bourdieu. 2. ed. São Paulo: Ática, 1994. (Coleção Grandes Cientistas Sociais, n. 39).

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Critérios Gerais de Controles Internos na Administração Pública - Um Estudo das Normas Disciplinadoras em Diversos Países.** Estudo Técnico da Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos e da Diretoria de Métodos e Procedimentos de Controle. 17.7.2009. 68 p.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.190.** Relator Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. JUlg. 10 ju. 2010. Pub. no DJ em 11 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000166143&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946).** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 11 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm)>. Acesso em: 5 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm)>. Acesso em: 05 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967a.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 11 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967b.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm)>. Acesso em: 05 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 05 de outubro de 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 11 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei de Improbidade Administrativa (LIA)**, 1992. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm)> . Acesso em: 11 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 18 mar 2017.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Cartilha Planejamento Estratégico.** Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/planejamento\\_estrategico/PGR\\_Cartilaha\\_CNMP\\_Miolo.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/planejamento_estrategico/PGR_Cartilaha_CNMP_Miolo.pdf) (2011)>. Acesso em: 6 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatório Conclusivo de Inspeção. Ministério Público do Estado da Bahia.** Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/inspe%C3%A7%C3%A3o/Relat%C3%B3rio\\_Conclusivo\\_MPE\\_BA.\\_%C3%BAltima\\_vers%C3%A3o.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/inspe%C3%A7%C3%A3o/Relat%C3%B3rio_Conclusivo_MPE_BA._%C3%BAltima_vers%C3%A3o.pdf)>. Acesso em: 6 jun. 2017a.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatório Conclusivo de Inspeção. Ministério Público do Estado do Tocantins.** Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/inspe%C3%A7%C3%A3o/TOCANTINS\\_MPE.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/inspe%C3%A7%C3%A3o/TOCANTINS_MPE.pdf)>. Acesso em: 6 jun. 2017b.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatório Conclusivo de Inspeção. Ministério Público do Estado do Paraná.** Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/inspe%C3%A7%C3%A3o/Paran%C3%A1/CONCLUSIVO\\_MPE\\_-\\_PR.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/inspe%C3%A7%C3%A3o/Paran%C3%A1/CONCLUSIVO_MPE_-_PR.pdf)>. Acesso em: 6 jun. 2017c.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatório Conclusivo de Inspeção. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul.** Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/inspe%C3%A7%C3%A3o/RIO\\_GRANDE\\_DO\\_SUL/RELAT%C3%93RIO\\_CONCLUSIVO\\_MPE\\_-\\_RS.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/inspe%C3%A7%C3%A3o/RIO_GRANDE_DO_SUL/RELAT%C3%93RIO_CONCLUSIVO_MPE_-_RS.pdf)>. Acesso em: 6 jun. 2017d.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatório Conclusivo de Inspeção. Ministério Público do Estado de Pernambuco.** Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/inspe%C3%A7%C3%A3o/Pernambuco/RELAT%C3%93RIO\\_CONCLUSIVO\\_MPE\\_-\\_PE.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/inspe%C3%A7%C3%A3o/Pernambuco/RELAT%C3%93RIO_CONCLUSIVO_MPE_-_PE.pdf)>. Acesso em: 6 jun. 2017e.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatório Conclusivo de Inspeção. Ministério Público do Estado do Maranhão.** Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/inspe%C3%A7%C3%A3o/Maranh%C3%A3o/CONCLUSIVO\\_MPE\\_-\\_MA.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/inspe%C3%A7%C3%A3o/Maranh%C3%A3o/CONCLUSIVO_MPE_-_MA.pdf)>. Acesso em: 6 jun. 2017f.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatório Conclusivo de Inspeção. Ministério Público do Estado de Goiás.** Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/inspe%C3%A7%C3%A3o/Goi%C3%A1s/CONCLUSIVO\\_MPE\\_-\\_GO.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/inspe%C3%A7%C3%A3o/Goi%C3%A1s/CONCLUSIVO_MPE_-_GO.pdf)>. Acesso em: 6 jun. 2017g.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatório Conclusivo de Inspeção. Ministério Público do Estado de Sergipe.** Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria\\_-\\_Atualizar/Relat%C3%B3rios\\_de\\_Inspe%C3%A7%C3%A3o/CONCLUSIVO\\_MPE.SE-OK.1.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria_-_Atualizar/Relat%C3%B3rios_de_Inspe%C3%A7%C3%A3o/CONCLUSIVO_MPE.SE-OK.1.pdf)>. Acesso em: 6 jun. 2017h.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatório Conclusivo de Inspeção. Ministério Público do Estado de Mato Grosso.** Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/RelatorioConclusivo\\_MT\\_MPE\\_II.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/RelatorioConclusivo_MT_MPE_II.pdf)>. Acesso em: 6 jun. 2017i.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Proposta de Resolução sobre o Controle Interno do Ministério Público brasileiro.** Disponível em: <<http://www.>

cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Propostas\_de\_Resolucao/Proposta\_Resolu%C3%A7%C3%A3o\_CI\_so\_Presi\_CNMP.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2017j.

\_\_\_\_\_. Procuradoria Geral da República. Secretaria Jurídica e de Documentação. **Manual de gestão por processos /Secretaria Jurídica e de Documentação/ Escritório de Processos Organizacionais do MPF**. Brasília: MPF/PGR, 2013. 53p.

\_\_\_\_\_. CGU. Controladoria Geral da União. O que significa o termo “correição”? 2014. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/correicao#1>>. Acesso em: 6 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - Gespública, 2013b**. Disponível em: <[http://www.gespublica.gov.br/folder\\_rngp/folder\\_nucleo/RJ/pasta.2013-05-20.0206812602](http://www.gespublica.gov.br/folder_rngp/folder_nucleo/RJ/pasta.2013-05-20.0206812602)>. Acesso em: 1 dez. 2017

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do aparelho do Estado e a Constituição de 1988**. Revista delClad: Reforma y Democracia, nº 4, 1995. Texto para Discussão ENAP nº 1. Brasília, 1995.

BRITO, Jaime Ricardo De. **Breve Histórico do Controle Interno do Poder Executivo Federal: Origem, Evolução, Modelo Atual e Visão de Futuro**. Revista de Negócios. ISSN 1980 – 2080. Número 7. Março de 2009.

CALDAS, Aulete. **Dicionário Caldas Aulete Digital**. Lexicon Editora Digital. Disponível em: <<http://www.aulete.com.br/controle>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, v. 24, p. 30-50, 1990.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida – Uma nova compreensão científica dos Sistemas Vivos**. São Paulo: Cultrix, 1996.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CAVALCANTE, Mônica Clark Nunes. DE LUCA Márcia Martins Mendes.

**Controladoria como Instrumento de Governança no Setor Público.** REPeC – Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, Brasília: v. 7, n. 1, art. 5, p. 73-90, jan./mar. 2013

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). **Resolução CFC nº 1.135, de 21 de novembro de 2008.** Aprova a NBC T 16.8 – Controle Interno. Disponível em: <[http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes\\_sre.aspx?Codigo=2008/001135](http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001135)>. Acesso em: 05 jul. 2017.

CHECKLAND, Peter. **Rethinking a Systems Approach.** Journal of applied systems analysis.v.8.,1981, p. 3-14.

COHEN, Aaron; SAYAG, Gabriel. **The effectiveness of internal auditing: an empirical examination of its determinants in Israeli organizations.** Australian Accounting Review, v. 20, n. 3, p. 241-255, 2010.

CORREIA, K. S. A., LEAL, F., ALMEIDA, D. A. **Mapeamento de Processo: uma abordagem para análise de processo de negócio.** Curitiba:XXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 2002.Disponível em: <[http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2002\\_tr10\\_0451.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2002_tr10_0451.pdf)>. Acesso 13 ago. 2017.

CRUZ, Tadeu. **Sistemas, Métodos & Processos – Administrando Organizações por meio de Processos de Negócios.** São Paulo: Atlas, 2003.

DIREITO NET. **Dicionário Jurídico.** Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/900/Parquet>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ENGIEL, Priscila. **As 6 fases do ciclo de gestão de processos de negócio (BPM).** 2014. Disponível em: <<http://www.dheka.com.br/6-fases-ciclo-gestao-processos-negocio/>>. Acesso em: 28 mar. 2017

ENTREVISTA 1. [Grupo1. 2017]. Entrevistadora: Karinna Leão. Salvador, 2017. 1 arquivo .m4a (16 min. 06 seg.).

ENTREVISTA 2. [Grupo1. 2017]. Entrevistadora: Karinna Leão. Salvador, 2017. 1 arquivo .m4a (23 min. 27 seg.).

ENTREVISTA 3. [Grupo1. 2017]. Entrevistadora: Karinna Leão. Salvador, 2017. 1 arquivos.m4a (11 min. 41 seg.).

ENTREVISTA 4. [Grupo2. 2017]. Entrevistadora: Karinna Leão. Salvador, 2017. 1 arquivo .m4a (22 min. 01 seg.).

ENTREVISTA 5. [Grupo2. 2017]. Entrevistadora: Karinna Leão. Salvador, 2017. 1 arquivo.m4a (19 min. 57 seg.).

ENTREVISTA 6. [Grupo3. 2017]. Entrevistadora: Karinna Leão. Salvador, 2017. 2 arquivos.m4a (33 min. 17 seg.).

ENTREVISTA 7. [Grupo3. 2017]. Entrevistadora: Karinna Leão. Salvador, 2017. 2 arquivos.m4a (15 min. 36 seg.).

ENTREVISTA 8. [Grupo3. 2017]. Entrevistadora: Karinna Leão. Salvador, 2017. 1 arquivo.m4a (15 min. 45 seg.).

ESPINOSA, Y.; LÓPEZ, C. R. **Business Process Modeling: Evolution of the Concept in a University Context**. Computación y Sistemas, vol. 17, n. 1, 2013, p.79-93.

FAYOL, Henri. **Administração Industrial e Geral**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1981.

FAYOL, Henri. **Administração Industrial e Geral**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. **As pesquisas denominadas “estado da arte”**. Educação & Sociedade, ano XXIII, nº 79, ago/2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n79/10857.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2017.



FLOOD, R. L.; CARSON, E. R. **Dealing with complexity: an introduction to the theory and application of systems science**. New York: Plenum Press, 1988.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. PICOLIN, Lidice Meireles. **Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações**. Revista de Administração Pública (RAP).Rio de Janeiro 42(6):1163-88, nov./dez. 2008 p.1163-1188.

FRANCO, Hilário, MARRA, Ernesto. **Auditoria contábil**, 2.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GARCIA, Leice Maria. **Análise do controle interno no poder executivo federal sob a perspectiva de Pierre Boudieu: A história social como possibilidade de compreensão da produção e reprodução de práticas dos agentes**; 2011; Tese (Doutorado em Doutorado - CEPEAD) - Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - UFMG; Orientador: Ivan Beck Ckagnazaroff.

GUARINELLO, Norberto Luiz. Cidades-estado na Antiguidade Clássica. In: PINSKY, Jaime, Carla Bressanezi Pinsky, (orgs.). História da Cidadania. São Paulo: Contexto, 2013. p. 29-48.

GIL, Antônio de Loureiro. **Como evitar fraudes, pirataria e conivência**, 2.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GLOCK, José Osvaldo. Sistema de **Controle Interno na Administração Pública**. Paraná: Juruá, 2013.

\_\_\_\_\_. **O fortalecimento dos controles administrativos como meio de combate à corrupção**. CNMP: 2017, 11p. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/fncc/eixo2\\_-\\_Glock.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/fncc/eixo2_-_Glock.pdf)>. Acesso em: 14 dez. 2017.

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

HARGREAVES, M., PODEMS, D. **Advancing Systems Thinking in Evaluation: A Review of Four Publications**. American Journal of Evaluation v. 33, p. 462-470, 2012.

HUNT, V. Daniel. **Process mapping: how to reengineer your business processes**. New York: John Wiley& Sons, Inc., 1996.

ISMAIL, Mona Lisa Duarte Abdo Aziz. **O papel do Ministério Público no controle de políticas públicas** Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 13 – n. 42-43, p. 179-208 – jan./dez. 2014.

INTERNACIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **INTOSAI GOV 9100 – Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector, 2004**. Disponível em: <[http://www.issai.org/en\\_us/site-issai/issai-framework/intosai-gov.htm](http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/intosai-gov.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2018.

JUSBRAZIL. **CNMP recebe proposta que institui órgãos de controle interno no MP**. Disponível em: <<https://conamp.jusbrasil.com.br/noticias/201613284/cnmp-recebe-proposta-que-institui-orgaos-de-controle-interno-no-mp-destaque>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

KASPER, Humberto. **O Processo de Pensamento Sistêmico: Um Estudo das Principais Abordagens a partir de um Quadro de Referência Proposto**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção (PPGEP) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2000.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LESSA, Alexandre de Moraes. **Controle na administração pública: uma proposta para o sistema de controle interno do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro** / Alexandre de Moraes Lessa. - 2014.55 f. Dissertação (mestrado) - Escola

Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Orientador: Roberto da Costa Pimenta.

LINCZUK, Luciane Mialik Wagnitz. **Governança aplicada à administração pública - a contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em Universidades Públicas Federais**. Curitiba: UTFPR, 2012. 181 f.

LIMA, Diana Vaz; CASTRO, Robson Gonçalves. **Fundamentos de auditoria governamental e empresarial**. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, Liliane Chaves Murta de. **Controle Interno na Administração Pública: O Controle Público na Administração como um Instrumento de *Accountability***. Orientador: Marcos Cesar de Farias Mognatti. Monografia (especialização) – Escola da AGU, da Advocacia-Geral da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), da Controladoria Geral da União e Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do Tribunal de Contas da União, Curso de Especialização Orçamento Público, 2012.

LÖFFER, Elke. **Governance: Die neue Generation von Staats-und Verwaltungsmoderisierung**. *Verwaltung + Management*, v. 7, n° 4, p. 212-215, 2001.

LORENA, Ana Luiza Freitas de. **Modelo de Gestão de Processos de Negócios para a Diretoria do Centro de Tecnologia e Geociências da UFPE**. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Engenharia de Produção) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Pernambuco.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. Salvador: Juspodivm, 2005.

\_\_\_\_\_. **Controle da Administração**. 2014, 13p. Disponível em: <<http://www.marinela.ma/wp-content/uploads/2014/08/ROTEIRODEAULACONTOLEDA ADM2014 .02.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

MATO GROSSO. Ministério Público do Estado do Mato Grosso. **Portal Transparência**. Disponível em: <<https://transparencia.mpmt.mp.br/include.php?>

action =consultar& id=11&tipo=3&licitacao=&mes=01&ano=2013Acesso em: 1 ago. 2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2015, 10ed.,1470p.

MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2005, 17. ed., 918p.

MORECROFT, John D.W. **Executive knowlegde, model and learning**. In: MORECROFT, J.D.W & STERMAN, J.D. Modeling for leraning organizations. Portland:1994, Productivity Press.

NARDINI, Maurício José. **Papel do Ministério Público na promoção dos direitos humanos**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 2, n. 19, 14 set. 1997. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/172>>. Acesso em: 31 mai. 2016.

NETTO, C. A. **Definindo Gestão por Processos: características, vantagens, desvantagens**. In: LAURINDO, F. J. B.; ROTONDARO, R. G. (Org.). Gestão Integrada de Processos e da Tecnologia da Informação. São Paulo: Atlas, 2008. cap. 2; p. 14-37.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Governança pública e parcerias do estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, 58, 2008. Disponível em: <<http://www.ambito->

juridico.com.br/site/index.php?n\_link=revista\_artigos\_leitura&artigo\_id=5177>.

Acesso em: 08 dez. 2017.

OLIVEIRA, Luciano Moreira de. ANDRADE, Eli Iola Gurgel. MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Ministério Público e Políticas de Saúde: implicações de sua atuação resolutiva e demandista**. Tema em Debate / Artigo Original R. Dir. sanit., São Paulo v.15 n.3, p. 142-161, nov. 2014/fev. 2015

PAIM, R. **Engenharia de Processos: análise do referencial teórico-conceitual, instrumentos, aplicações e casos**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002.

PAIM, R.; SANTOS, D.; CAULLIRAUX, H. A **importância das tarefas para gestão de processos**. Foz do Iguaçu: XXVII ENEGEP, 2007.

PELEIAS, Ivan R. et al. **Produção científica sobre controle interno e gestão de riscos no EnANPAD e Congresso USP: análise bibliométrica no período 2001-2011**. Revista Universo Contábil, v. 9, n. 4, p. 29-49, 2013.

PERNAMBUCO. Ministério Público do Estado de Pernambuco. **Organograma da Área Meio**. Disponível em: <<http://mppe.mp.br/mppe/images/imagens/Imprensa/Organograma-MPPE.jpg>>. Acesso em 16 jan. 2018.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Manual de auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 2003

PINSKY, Jaime. **História da Cidadania: afina o que é ser cidadão?**. Revista Espaço Acadêmico, ano II, n. 23, abril/2003, periodicidade mensal. Plano Nacional de Extensão 1999-2001 (MEC). Ministério da Educação e Cultura. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/Sesu/planonaex.shtm>>. Acesso em: 25 nov. 2017

PSOMAS, E. L.; FOTOPOULOS, C. V.; KAFETZOPOULOS, D. P. **Core process management practices, quality tools and quality improvement in ISO 9001 certified manufacturing companies**. Business Process Management Journal, v.17, p.437 – 460, 2011.

RAGHAVAN, Kamala. **Municipal governments (mis) governance**. *International Journal of Disclosure and Governance*, v. 8, n. 2, p. 194-207, 2011.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

RIO DE JANEIRO. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Organograma**. Disponível em: <<http://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/organograma>>. Acesso em: 16. jan. 2018.

ROCZANSKI, Carla Regina Magagnin; TOMASI, Marcus. **Universidade Pública e Accountability**. Artigo apresentado no Painel 45/179 do III Congresso Consad de Gestão Pública, 2010, 26p. Disponível em [http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material\\_%20CONSAD/paineis\\_III\\_congresso\\_consad/painel\\_45/universidade\\_publica\\_e\\_accountability.pdf](http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_45/universidade_publica_e_accountability.pdf). Acesso em: 25 nov. 2017.

ROTONDARO, R. G. **Identificação, análise e melhoria dos processos críticos**. São Paulo: Gestão Integrada de processos e da tecnologia da informação, Atlas, cap. 3, 2006.

RYAN, Christine; NG, Chew. **Public sector corporate governance disclosures: an examination of annual reporting practices in Queensland**. *Australian Journal of Public Administration*, Oxford, v. 59, n. 2, p. 11-23, jun. 2000.

SADEK, M. T. **Cidadania e ministério público**. In SADEK, M. T., org. SANCHES FILHO, A. O., et al. *Justiça e cidadania no Brasil* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009. pp. 3-22. ISBN 978-85-7982-017-5. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>.

SAMPAIO, José Renato Lima. **Promotor de Justiça – um Ministério de serviço à Coletividade**”. *Revista do Ministério Público do Estado de Sergipe*, ano VII, 1997, n.13.

SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público Brasileiro e o Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Centro de Controle Interno**. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/controlado\\_interno](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/controlado_interno)>. Acesso em 16 jan. 2018.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.43, n.2, p.347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 16 nov. 2017.

SEGATTO, M.; DALLAVALLE, S. I.; MARTINELLI, D. P. **Business Process Management: a systemic approach?** Business Process Management Journal, Ribeirão Preto, SP, v. 19, n. 4, p. 698-714, jan. 2013.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina – Arte, Teoria e Prática da Organização de Aprendizagem**. São Paulo: Editora Best Seller, 1990.

SERGIPE. Ministério Público do Estado de Sergipe. **Receitas orçamentárias e receitas próprias - 2017**. Disponível em: <[https://sistemas.mpse.mp.br/2.0/PublicDoc//PublicacaoDocumento/AbrirDocumento.aspx?cd\\_documento=53517](https://sistemas.mpse.mp.br/2.0/PublicDoc//PublicacaoDocumento/AbrirDocumento.aspx?cd_documento=53517)>. Acesso em: 12 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado de Sergipe. **Organograma**. Disponível em: <[https://sistemas.mpse.mp.br/2.0/PublicDoc//PublicacaoDocumento/AbrirDocumento.aspx?cd\\_documento=25914](https://sistemas.mpse.mp.br/2.0/PublicDoc//PublicacaoDocumento/AbrirDocumento.aspx?cd_documento=25914)>. Acesso em: 16. jan. 2018.

SIENA, Osmar. **Metodologia da Pesquisa Científica: elementos para a elaboração e apresentação de trabalhos acadêmicos**. Porto Velho: [sn]. 2007.

SILVA, Elke Andrade Soares de Moura. **Controle externo, controle social e cidadania**. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Ano 1, n. 1 (dez. 1983- ). Belo Horizonte: TCE/MG, 2012, p.46-57.

SILVA, Gilda Olinto do Valle. **Capital Cultural, Classe e Gênero em Bourdieu**. INFORMARE - Cad. Prog. Pós-Grado CiônL v.l. n.2, p.24-36, jul./dez. 1995. Disponível em: <<http://ridi.ibict.br/bitstream/123456789/215/1/OlintoSilvaINFORMAREv1n2.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 925 p.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 208.

SOUZA, Augusto César Borges. **A função de ombudsman e os novos desafios do Ministério Público brasileiro**. ConteudoJuridico, Brasília-DF: 05 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.48426&seo=1>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

SOUZA, Robson Sávio Reis. **Quem comanda a segurança pública no Brasil? atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública**. Belo Horizonte: Letramento, 2015. Capítulo 2; p. 39-109.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. **Ministério Público e Política Criminal: uma Segurança Pública Compromissada com Direitos Humanos**. Curitiba: Juruá, 2011.

TEIXEIRA, P. A. S. **Gestão por Processos numa Instituição do Ensino Superior**. Lisboa. 2013. 248 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia e Gestão Industrial) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Nova de Lisboa, 2013. Disponível em: <[http://run.unl.pt/bitstream/10362/10621/1/Teixeira\\_2013.pdf](http://run.unl.pt/bitstream/10362/10621/1/Teixeira_2013.pdf)>. Acesso em: 26 jul. 2017.

TORRES, J. B. **Um modelo dinâmico de apoio a gestão organizacional baseado na modelagem de processos utilizando componentes de software**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2002.

UFMG. Auditoria Geral da Universidade Federal de Minas Gerais. **Manual de Auditoria Interna**. 2013. 106p.

VERNADAT, F. B. **Enterprise Modeling and Integration**. London: Chapman & Hall, 1996.



VILLELA, Cristiane da Silva Santos. **Mapeamento de Processos como Ferramenta de Reestruturação e Aprendizado Organizacional**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2000. Dissertação de Mestrado.

## **APÊNDICE A - Execução do Protocolo de Controle Interno Difuso (EXPCID)**

### **1. OBJETIVO**

Descentralizar o controle interno do Ministério Público do Estado Bahia, através da implementação de um modelo difuso, executado em cada uma das unidades do MPBA, no qual, mediante auditorias internas em cada unidade, realizadas por Agentes de Controle Interno Difuso (ACID), seja possível aferir a conformidade dos atos praticados pela equipe técnica que a integra.

### **2. REQUISITO**

Implementação do Controle Interno Difuso (CID) na Unidade, conforme etapas constantes deste Protocolo.

Prazo para Implementação na Unidade: 45 dias (6 etapas)

### **3. PERIODICIDADE DO CICLO DE AUDITORIAS INTERNAS NO CONTROLE INTERNO DIFUSO, APÓS A IMPLEMENTAÇÃO**

Sugere-se que seja adotada o mesmo intervalo de tempo utilizado para o Relatório de Gestão Fiscal (RGF). A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que o aludido relatório deva ser publicado quadrimestralmente. Dessa forma, as auditorias realizadas pelos ACID, em suas respectivas unidades, deverão seguir um cronograma elaborado previa e anualmente por eles, observando o interstício de 4 (quatro) meses entre uma auditoria e outra, bem como as suas peculiaridades operacionais.

### **4. PERIODICIDADE DA ATUALIZAÇÃO DA ESTRUTURA DO CONTROLE INTERNO DIFUSO**

Sempre que necessário seja por alteração na estrutura orgânica da Unidade, seja por quaisquer outras modificações (inclusive nas atribuições).

## **5. PERIODICIDADE PARA REALIZAÇÃO DE VISITA TÉCNICA DE ACOMPANHAMENTO DO CONTROLE INTERNO CENTRAL**

Após a realização de duas auditorias internas consecutivas (intervalo de 8 meses, vide item 3), no espaço de um ano da última visita realizada pelo Núcleo de Acompanhamento Procedimental (NAP), àquela Unidade.

## **6. ETAPAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PCID**

Etapa I: Reunião Preliminar (duração: 2 horas)

- Apresentação da iniciativa
- Diagnóstico prospectivo da unidade
- Definição de cronograma
- Elucidação de dúvidas
- Obs.: O intervalo entre esta etapa e a conclusão da próxima etapa (II) não deverá exceder 1 (uma) semana.

Etapa II: Mapeamento das Rotinas (duração: 3 dias)

- A Unidade deverá encaminhar, conforme o cronograma acordado, o descritivo de suas rotinas, a fim de que o Controle Interno possa planejar as Etapas III e IV
- Obs.: A Unidade de Controle Interno (UCI) deverá contar com 4 (quatro) dias para estudar e compreender as rotinas apresentadas nesta Etapa, bem como para preparar as Oficinas de que tratam as etapas III e IV.

Etapa III: Oficina Teórico-Prática de Controle Interno – Parte I (duração: 2 horas)

- Conceitos iniciais de controle interno e práticas básicas
- Como elaborar Instruções Normativas
- Outros tópicos a definir, de acordo com as necessidades da Unidade
- Obs.: Intervalo entre a Etapa III e IV: 1 semana. Este intervalo é necessário para que a Unidade prepare os esboços de suas instruções normativas, imprescindíveis à execução da Etapa IV.

Etapa IV: Oficina Teórico-Prática de Controle Interno – Parte II (Duração: 2 horas)

- Aperfeiçoamento das Instruções Normativas

- *Checklists*, papéis de trabalho, Relatórios
- Obs. 1: os integrantes da Unidade deverão começar esta etapa já com as suas respectivas instruções normativas elaboradas.
- Obs. 2: o intervalo entre a Etapa IV e a Etapa V deverá ser de 15 dias (10 dias úteis).

Etapa V: Auditoria Interna de Acompanhamento das Atividades (8 dias úteis)

- Auditoria das rotinas internas, conforme procedimentos informados na Etapa IV, mormente a proposta de Instrução Normativa que normatiza o PCID.
- Envio dos relatórios de auditoria interna da Unidade (com respectivos documentos) à Unidade de Controle Interno
- Obs.: a ser realizada exclusivamente pelo superior imediato da Unidade ou outro agente de controle interno designado para tanto, quando couber.

Etapa VI: Análise dos Resultados e seus desdobramentos (2 dias úteis).

- Avaliação, pela Controladoria, dos resultados das auditorias internas realizada na unidade pelo ACID.
- Recomendações necessárias.
- Análise da necessidade de inclusão da Unidade no Plano Anual de Auditoria Interna (PAAI).
- Obs.: a Controladoria disporá de 2 (dois) dias úteis para contemplar os itens desta Etapa, encerrando, assim, a Auditoria de Controle Interno Difuso.
- Fixação das datas das 2 próximas Auditorias Internas e da visita técnica do NAP/Controladoria conforme item 3)

Considerações relevantes

As contagens de prazo, bem como procedimentos deste Protocolo estão especificados na proposta de Instrução Normativa, que regula a implementação e Execução do Protocolo de Controle Interno Difuso (EXPCID) no âmbito do Ministério Público do Estado da Bahia.

## **APÊNDICE B - Cronograma de implantação do EXPCID no CEDUC**

### **1. EQUIPE TÉCNICA**

Coordenador(a): Maria Pilar Cerqueira Maquieira Menezes

Servidores:

Cristiane Moreira Araújo - Telefone: 3103-0388

Elizabete Alves Silva Ferreira - Telefone: 3103-0388

Fabíola P. D. Letier de Almeida - Telefone: 3103-0387

Vânia Marques Taquari - Telefone: 3103-0385

Agente de Controle Interno (ACID): Maria Pilar Cerqueira Maquieira Menezes

Representante(s) da Controladoria MPBA: Karinna Leão (NAP)

### **2. ETAPAS E CRONOGRAMA**

Seguindo a Execução do Protocolo de Controle Interno Difuso (EXPCID), instituído pela IN nº 002/2017 - MPBA, o trabalho de implementação obedecerá às seguintes etapas e datas:

Etapa I: Reunião Preliminar (duração: 2 horas) – Data: 12/04/2017

- Apresentação da iniciativa
- Diagnóstico prospectivo da unidade
- Definição de cronograma
- Elucidação de dúvidas
- Obs.: O intervalo entre esta etapa e a conclusão da próxima Etapa (II) não deverá exceder 1 (uma) semana.

Etapa II: Mapeamento das Rotinas (duração: 3 dias) – Data: 18/04 a 20/04/2017

- A Unidade deverá encaminhar, conforme o cronograma acordado, o descritivo de suas rotinas a fim de que o Controle Interno possa planejar as Etapas III e IV.

- Obs. 1: Ficou acordado que no dia 20/04/2017, às 18h, o ACID ou alguém por ele designado, encaminhará à Unidade de Controle Interno (UCI), por *e-mail*, o material de que trata esta etapa.
- Obs. 2: A (UCI) deverá contar com 4 (quatro) dias para estudar e compreender as rotinas apresentadas nesta etapa, bem como para preparar as oficinas de que tratam as Etapas III e IV – Data: 21 a 24/04/2017.

Etapa III: Oficina Teórico-Prática de Controle Interno – Parte I (duração: 2 horas) –  
Data: 25/04/2017

- Conceitos iniciais de controle interno e práticas básicas
- Como elaborar Instruções Normativas
- Outros tópicos a definir, de acordo com as necessidades da Unidade
- Obs.: Intervalo entre a Etapa III e IV: 1 semana. Este intervalo é necessário para que a Unidade prepare os esboços de suas instruções normativas, imprescindíveis à execução da Etapa IV.

Etapa IV: Oficina Teórico-Prática de Controle Interno – Parte II (duração: 2 horas) –  
Data 02/05/2017

- Aperfeiçoamento das Instruções Normativas
- *Checklists*, papéis de trabalho, Relatórios.
- Obs. 1: os integrantes da Unidade deverão começar esta etapa já com as suas respectivas instruções normativas elaboradas
- Obs. 2: O intervalo entre a Etapa IV e a Etapa V deverá ser de 15 dias (10 dias úteis). A Etapa V começará em 16/05/2017.

Etapa V: Auditoria Interna de Acompanhamento das Atividades (duração: 8 dias úteis) – Data: 16/05 a 24/05/17

- Auditoria das rotinas internas, conforme procedimentos informados na Etapa IV, mormente a proposta de Instrução Normativa, que normatiza o PCID.
- Envio dos relatórios de auditoria interna da Unidade (com respectivos documentos) à Unidade de Controle Interno
- Obs.: A ser realizada exclusivamente pelo superior imediato da Unidade ou outro agente de controle interno designado para tanto, quando couber.

- Dia 24/05/2017: data limite para encaminhamento dos Relatórios de Auditoria da Unidade à Controladoria.

Etapa VI: Análise dos Resultados e seus desdobramentos (duração: 2 dias úteis) – Data:25/05 e 26/05/2017.

- Avaliação, pela Controladoria, dos resultados das Auditorias Internas realizadas na Unidade pelo ACID.
- Recomendações necessárias
- Análise da necessidade de inclusão da Unidade no Plano Anual de Auditoria Interna (PAAI).
- Obs.: A Controladoria disporá de 2 (dois) dias úteis para contemplar os itens desta Etapa, encerrando, assim, a Auditoria de Controle Interno Difuso.
- Fixação das datas das 2 (duas) próximas Auditorias Internas (AUDIN) e da visita técnica do NAP/Controladoria (conforme item 3)
  - Início da próxima AUDIN: 26/09/2017
  - Início da AUDIN subsequente: 10/03/2018
  - Próxima visita técnica NAP: até 12/04/2018

#### Considerações relevantes

As contagens de prazo, bem como procedimentos deste Protocolo estão especificados na proposta de Instrução Normativa que regula a implementação e Execução do Protocolo de Controle Interno Difuso (EXPCID) no âmbito do Ministério Público do Estado da Bahia.

**APÊNDICE C – Proposta de Instrução Normativa da Controladoria do MPBA****INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº \_\_\_/\_\_\_**

Dispõe sobre a execução do Protocolo de Controle Interno Difuso (EXPCID) no âmbito do Ministério Público do Estado da Bahia.

**O(A) COORDENADOR(A) DA CONTROLADORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA**, no uso de suas atribuições, em vista do que o Ato Normativo nº 004/2013 e suas posteriores alterações, e considerando a necessidade de:

- assegurar padrões de transparência, eficiência, eficácia e efetividade ao processo de planejamento e gestão do Ministério Público do Estado da Bahia;
- estabelecer mecanismos para o monitoramento operacional e sistemático dos órgãos que integram a estrutura organizacional do Ministério Público do Estado da Bahia, através de um efetivo controle interno difuso;
- de prover orientações e instrumentos uniformes para a aferição dos atos e fatos financeiros, contábeis, patrimoniais e administrativos em todas as unidades do Ministério Público do Estado da Bahia;

**RESOLVE**

**Art. 1º** Instituir o Protocolo de Controle Interno Difuso (PCID), a ser implementado e executado nos termos que dispõe esta Instrução Normativa.

**Art. 2º** O objetivo deste Protocolo é descentralizar o controle interno do Ministério Público do Estado Bahia, através da implementação de um modelo difuso, executado em cada uma das unidades do MPBA, mediante auditorias internas, realizadas por um Agente de Controle Interno Difuso (ACID), a fim de que se possa aferir a conformidade dos atos praticados pela equipe técnica que o integra.



**Art. 3º** A implementação e execução deste Protocolo será de responsabilidade do Núcleo de Acompanhamento Procedimental (NAP) desta Controladoria.

**Art. 4º** As atribuições de Agente de Controle Interno Difuso (ACID) serão realizadas, preferencialmente, pelo superior hierárquico imediato da respectiva Unidade ou, de modo excepcional, outro servidor por aquele designado.

**§1º** A designação do ACID deverá ser feita por ato administrativo adequado e informada, através de Comunicação Interna (CI), à Controladoria.

**§2º** Compete ao ACID a coordenação dos trabalhos de controle interno difuso no âmbito de sua unidade, incluindo a realização das auditorias previstas neste Protocolo e a interlocução com o Núcleo de Acompanhamento Procedimental (NAP) da Controladoria/MPBA.

**Art. 5º** O prazo de implementação deste Protocolo e a execução do seu primeiro ciclo, em cada órgão do MPBA, é de 45 (quarenta e cinco) dias.

**Parágrafo único.** O Protocolo de Controle Interno Difuso (PCID) será implementado em 6 (seis) etapas, conforme diretrizes previstas nos artigos subsequentes.

**Art. 6º** A Execução do Protocolo de Controle Interno Difuso (EXPCID) obedecerá às seguintes etapas, as quais deverão contemplar, dentre outras, as atividades indicadas:

**§1º** A **Etapa I**, com duração de até 2 (duas) horas, será denominada de **Reunião Preliminar** e consistirá na apresentação da iniciativa, no diagnóstico prospectivo da unidade, na definição do cronograma de trabalho e na elucidação de dúvidas, sem prejuízo de outros tópicos que se mostrem necessários.

**§2º** A **Etapa II**, que envolverá a descrição detalhada das rotinas administrativas, deverá ser realizada em 3 (três) dias úteis, nos quais cada servidor reduzirá a termo suas atribuições e a forma prática de execução de suas atividades cotidianas.

**§3º** Concluída a **Etapa II**, a Unidade encaminhará, conforme o cronograma acordado durante a Reunião Preliminar (Etapa I), o descritivo de suas rotinas à Controladoria, a fim de que o NAP possa planejar as Etapas III e IV.

**APÊNDICE D - Cronograma e orientações para a implementação do controle interno difuso no CEDUC**

**CONTROLADORIA MP/BA**

**NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO PROCEDIMENTAL - NAP**

**PROGRAMA DE CONTROLE INTERNO DIFUSO**

**UNIDADE: CEDUC**

**Agente de Controle Interno (ACID):** Fabíola P. D. Letier de Almeida

Telefone: 3103-0387

**Ato de Designação:** \_\_\_\_\_

**1. CRONOGRAMA**

<b>Planejamento dos trabalhos</b>	<b>Horas</b>
23/05/2017 e 24/05/2017	16 h

<b>Execução dos procedimentos de auditoria</b>	<b>Horas</b>
25/05/2017 e 26/05/2017 29/05/2017 e 30/05/2017	16 h (auditoria e relatório preliminar) 16 h (resposta dos auditados)

<b>Elaboração e emissão do relatório</b>	<b>Horas</b>
31/05/2017	8 h

**2. OBJETIVO GERAL**

Verificar a legalidade, a legitimidade, a eficácia, a eficiência e a economicidade na gestão do CEDUC, e, principalmente, avaliar a existência de controles internos nas atividades inerentes ao setor.

**3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- i. Examinar o cumprimento das instruções normativas que regulamentam as atividades da unidade
- ii. Verificar a eficácia e eficiência do CONTROLE INTERNO do setor, com vistas a examinar se os procedimentos e rotinas estão alinhados com a legislação

pertinente e os princípios que regem a Administração Pública;

iii. Examinar as OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES quanto as atividades dos servidores e coordenador do CEDUC.

#### **4. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS**

Os controles internos serão avaliados mediante a realização de entrevista com os servidores lotados na Unidade auditada (CEDUC), visando examinar se as rotinas relacionadas à execução dos procedimentos inerentes às atribuições do setor, bem como se os procedimentos adotados para acompanhamento, detecção e, caso necessário, saneamento de irregularidades encontradas estão sendo efetivamente realizados, e ministrados em conformidade com a legislação e as instruções normativas pertinentes.

Nesta senda, aplicar-se-á os testes de observância, considerando os seguintes procedimentos:

- a) inspeção – verificação de registros e documentos;
- b) observação – acompanhamento de processos ou procedimentos quando de sua execução; e
- c) investigação e confirmação – obtenção de informações perante pessoas físicas ou jurídicas conhecedoras das transações e das operações, dentro ou fora do MP/BA.

#### **5. ESCOPO DO TRABALHO**

Serão examinados, *in loco*, selecionados por amostragem aleatória, procedimentos contemplados nas instruções normativas, levando-se em conta a legislação e a documentação disposta no item 6.

#### **6. LEGISLAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO SUPORTE**

Proposta de Instrução Normativa que dispõe sobre a execução do Protocolo de Controle Interno Difuso (EXPCID) no âmbito do Ministério Público do Estado da Bahia.

...

#### **7. PROCEDIMENTOS DE AUDITORIA**

##### **7.1 ANÁLISES PRELIMINARES**

7.1.1 Proceder ao levantamento de dados utilizando, como fonte, os sistemas informatizados institucionais.

7.1.2 Solicitar a cada servidor, através de CI, separação de legislação utilizada, bem como procedimentos arquivados referentes às diferentes áreas do MPBA.

7.1.3 Analisar toda a documentação fornecida.

7.1.4 Selecionar os principais documentos necessários ao cumprimento das rotinas de auditoria.

7.1.5 Confeccionar os Papéis de Trabalho.

7.1.6 Definir a amostra, contemplando, nesta, processos de diferentes setores.

7.1.7 Estudar a legislação aplicável e consultar o material de apoio citado no tópico 6 deste programa, verificando, inclusive, se estão atualizados.

## **7.2 APLICAÇÃO DE CHECKLIST**

7.2.1 Realizar entrevista com os servidores responsáveis pela execução dos trabalhos no CEDUC, utilizando o respectivo Papel de Trabalho para tal fim (*checklist* padronizado), registrando os resultados dos exames efetuados. Após, solicitar ao mesmo que assine o documento contendo suas respostas.

## **7.3 VERIFICAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS PROCEDIMENTOS SEGUNDO A LEGISLAÇÃO E NORMAS VIGENTES**

7.3.1 Verificar se a prestação dos serviços executados é realizada conforme preceitua a normatização.

7.3.2 Verificar o cumprimento das estratégias e iniciativas estratégicas definidas no PGA e Plano Estratégico da Instituição.

7.3.3 Verificar se a equipe é suficiente e tem a devida capacitação, bem como se o sistemas utilizados e o espaço físico atende às necessidades da Instituição.

7.3.5 Examinar, *in loco*, se os procedimentos e rotinas estão sendo desenvolvidas de acordo com a metodologia, ordem de classificação e organização conforme legislação pertinente.

## **7.4 MÉTODO E TÉCNICAS A SEREM EMPREGADOS**

7.4.1 Realização de entrevistas.

7.4.2 Exame físico.

7.4.3 Exame de documentação original.

7.4.4 Exame dos registros.

7.4.5 Observação.

## **7.5 – RELATÓRIO**

7.5.1 Decidir sobre os pontos de auditoria que serão considerados neste documento.

7.5.2 Elaborar a minuta do Relatório. (Relatório Preliminar)

7.5.3 Discutir o Relatório com o responsável pela área auditada, se for o caso.

7.5.4 Elaborar a versão final do Relatório.

7.5.5 Envio do relatório Final à Controladoria MPBA

Salvador, 23 de maio de 2017.

Fabíola P. D. Letier de Almeida  
Agente de Controle Interno Difuso – CEDUC

**APÊNDICE E** - Três modelos de papel de trabalho elaborados pelos servidores para execução da auditoria interna do CEDUC – PICID

**CONTROLADORIA MP/BA / NÚCLEO DE AUDITORIA PROCEDIMENTAL – NAP  
PROJETO DE CONTROLE INTERNO DIFUSO / MPBA**

**Auditoria Interna de Acompanhamento nº 01**

**PAPEL DE TRABALHO nº 001**

**UNIDADE: CEDUC**

**COORDENADOR: Promotor de Justiça Valmiro Santos Macedo**

**SETOR AUDITADO:** \_\_\_\_\_

**SERVIDORES RESPONSÁVEIS:** \_\_\_\_\_

(indicar o cargo e matrícula)

**Agentes de Controle Interno Difuso (ACID): Fabíola P. D. Letier de Almeida e  
Elizabeth Alves Silva Ferreira**

ENTREVISTA INICIAL

Legenda: **S= Sim**    **PA= Parcialmente Atendido**    **N= Não**    **NA= Não se Aplica**

**Resposta desejável: SIM para todas**

**CHECK LIST**

Item	QUESTIONAMENTOS	Situação
01	Existe local disponível onde os auditores possam se instalar durante os trabalhos?	
	Resp.	

<b>02</b>	Existe uma pessoa que seja autorizada a prestar informações e fornecer toda a documentação solicitada? Indicar.	
	Resp.	
<b>03</b>	Existe Instrução Normativa expedida pelo setor estabelecendo procedimentos padronizados para as atividades executadas de recebimento, registro, armazenamento, distribuição, controle de estoque, etc. ?	
	Resp.	
<b>04</b>	Existe algum outro procedimento padrão, não regulamentado, a ser seguido pelos servidores do setor?	
	Resp.	
<b>05</b>	Se sim, observa legislação geral pertinente ao assunto?	

	Resp.	
<b>06</b>	O espaço físico atual é suficiente? Atende a demanda da instituição?	
	<p>Resp.</p> <p>O espaço é de fácil acesso?</p> <p>O <i>layout</i> é funcional?</p>	
<b>07</b>	As solicitações e comprovações de diária referentes aos eventos vinculados ao CEDUC e que tenham o CEDUC como unidade gestora são ser enviadas para este centro, pelo promotor/servidor solicitante, para que sejam colhidas as assinaturas do coordenador(a) como responsável pela unidade e/ou como superior imediato?	
	Resp.	
<b>08</b>	A solicitação e comprovação de diária só são feitas pelo servidor do CEDUC quando solicitado e em casos específicos? Explicar	

	Resp.	
<b>09</b>	Ao receber a solicitação de diária administrativa, é colhida a assinatura da responsável pela unidade gestora/CEDUC?	
	Resp.	
<b>10</b>	É impressa a guia de tramitação de documentos e levar o processo para a DIFIN?	
	Resp.	
<b>11</b>	É preenchida a planilha com os dados dos processos de diárias para controle da execução orçamentária do CEDUC?	
	Resp:	



<b>12</b>	<p>Vem sendo executada a rotina para liberação do pagamento, como descrita na IN/CEDUC?</p> <p>(Receber o e-mail da DIFIN para liberação do pagamento, solicitar ao gestor para liberar o pagamento. Após a liberação do pagamento, entrar no SIMP e dar entrada para o CEDUC, marcar como pagamento autorizado, dar saída para a DIFIN e responder ao e-mail informando a liberação e o andamento no SIMP.)</p>	
	Resp.	
<b>13</b>	<p>Vem sendo marcado na planilha de controle dos processos de diárias que o pagamento foi efetuado?</p>	
	Resp.	
	<p>DOCUMENTOS/DEMONSTRAÇÕES A SEREM SOLICITADAS(OS) (indicar numerando-os):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Demonstrar o passo a passo da solicitação e comprovação de diária (comparar com a normatização)</li> <li>2. Solicitar para conferência guias impressas de tramitação de documentos levados à DIFIN.</li> <li>3. Verificar se vem sendo executada a rotina para liberação do pagamento, como descrita na IN/CEDUC? (Receber o e-mail da DIFIN para</li> </ol>	

	<p>liberação do pagamento, solicitar ao gestor para liberar o pagamento. Após a liberação do pagamento, entrar no SIMP e dar entrada para o CEDUC, marcar como pagamento autorizado, dar saída para a DIFIN e responder ao e-mail informando a liberação e o andamento no SIMP.)</p> <ol style="list-style-type: none"><li>4. Solicitar amostras da planilha preenchida com os dados dos processos de diárias para controle da execução orçamentária do CEDUC.</li><li>5. Verificar planilha de controle dos processos de diárias para verificar a marcação de pagamentos efetuados</li></ol>	
--	---	--

DATA: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Agentes de Controle Interno Difuso (ACID):**  
(indicar cargo e matrícula)

**Fabiola P. D. Letier de Almeida** \_\_\_\_\_

**Elizabete Alves Silva Ferreira** \_\_\_\_\_

**PAPEL DE TRABALHO nº 002**

**UNIDADE: CEDUC**

**COORDENADOR: Promotor de Justiça Valmiro Santos Macedo**

**SETOR AUDITADO:** \_\_\_\_\_

**SERVIDORES RESPONSÁVEIS:** \_\_\_\_\_

(indicar o cargo e matrícula)

**Agentes de Controle Interno Difuso (ACID): Fabíola P. D. Letier de Almeida e  
Elizabeth Alves Silva Ferreira**

**ENTREVISTA INICIAL**

Legenda: **S= Sim**    **PA= Parcialmente Atendido**    **N= Não**    **NA= Não se Aplica**

**Resposta desejável: SIM para todas**

**CHECK LIST**

Item	QUESTIONAMENTOS	Situação
<b>01</b>	Existe local disponível onde os auditores possam se instalar durante os trabalhos?	
	Resp.	
<b>02</b>	Existe uma pessoa que seja autorizada a prestar informações e fornecer toda a documentação solicitada? Indicar.	
	Resp.	

<b>03</b>	Existe Instrução Normativa expedida pelo setor estabelecendo procedimentos padronizados para as atividades executadas de recebimento, registro, armazenamento, distribuição, controle de estoque, .?	
	Resp.	
<b>04</b>	Existe algum outro procedimento padrão, não regulamentado, a ser seguido pelos servidores do setor?	
	Resp.	
<b>05</b>	Se sim, observa legislação geral pertinente ao assunto?	
	Resp.	

<b>06</b>	O espaço físico atual é suficiente? Atende a demanda da instituição?	
	<p>Resp.</p> <p>O espaço é de fácil acesso?</p> <p>O <i>layout</i> é funcional?</p>	
<b>07</b>	A Execução Orçamentária do CEDUC é feita por servidor específico com atribuição para exercício de atividade concernente à execução orçamentária, publicada no Diário Oficial? Indicar	
	Resp.	
<b>08</b>	O servidor solicitou junto à Diretoria de Finanças a criação de perfil e acesso ao sistema de pagamentos do estado da Bahia – Fiplan?	
	Resp.	

<b>09</b>	Os contratos feitos pelo MP/BA que são utilizados pelo CEDUC são acompanhados e gerenciados em pasta física específica?	
	Resp.	
<b>10</b>	A cada início de ano, através do sistema FIPLAN, vem sendo feita a Apostila de Abertura dos instrumentos contratuais já cadastrados da unidade, solicitando ao setor específico os valores que serão utilizados pelo CEDUC, e efetuar a Apostila de Adição, no FIPLAN, para poder começar a utilizar o contrato?	
	Resp.	
<b>11</b>	As reprogramações orçamentárias necessárias em cada uma das ações (PAOE) registrados no CEDUC tem sido feitas através do preenchimento de formulário específico disponível na intranet (Gestão> Modelos de Formulários> Financeiro e Orçamentário> Modificação Orçamentária) e encaminhar por e-mail à DPGO?	
	Resp:	

<b>12</b>	Os novos contratos do MP/BA que serão utilizados pelo CEDUC bem como os casos de contratação direta pelo CEDUC, como nas dispensas e inexigibilidades de licitação, estão sendo cadastrados no FIPLAN seguindo os passos: fazer SRD (Solicitação de Reserva de Dotação), cadastrar o Instrumento Contratual (INT) e, quando necessário, fazer a apostila de adição, para só então fazer o pedido de empenho?	
	Resp.	
<b>13</b>	Os termos aditivos aos contratos são enviados através de e-mail pelo setor responsável por gerir o contrato, devendo o servidor incluir o respectivo termo aditivo ao contrato da unidade CEDUC no sistema Fiplan?	
	Resp.	
<b>14</b>	Há planilha de controle com o detalhamento de cada processo de pagamento, com dados do PAOE, especificações dos serviços ou compras, nome do credor ou da empresa contratada, data da liberação do pagamento, valores, número de SIMP, de forma que sirva de consulta para eventuais necessidades e elaboração de relatórios?	
	Resp.	

<b>15</b>	São solicitados os orçamentos para compras e serviços de acordo com a demanda do centro aos setores específicos, como CECOM –Publicidade, Diretoria Administrativa, ou diretamente com o fornecedor externo e escolher o mais adequado, sempre de acordo com autorização dada pelo coordenador/gestor do CEDUC?	
	Resp:	
<b>16</b>	A publicação no diário oficial do estado tem sido feita, imprimindo a página do diário com a publicação para anexar ao processo e dar andamento ao processo de pagamento. Acessar o FIPLAN e fazer SRD, Instrumento Contratual, PED, EMPENHO, colher a assinatura do gestor, imprimir o comprovante de pagamento de serviços e colher a assinatura do prestador após a execução do serviço. Fazer o PED e EMPENHO referente à cota patronal, no caso de pessoa física? .	
	Resp:	
<b>17</b>	Constam todos os, numeradas e carimbadas as páginas, colocar a capa de processo preenchido,	



	escanear e salvar na pasta de Processos Escaneados, dar saída no SIMP para a DIFIN, imprimir a guia de remessa e entregar o processo na DIFIN?	
	Resp:	
	DOCUMENTOS/DEMONSTRAÇÕES A SEREM SOLICITADAS(OS) (indicar numerando-os):	

DATA: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Agentes de Controle Interno Difuso (ACID):**

(indicar cargo e matrícula)

Fabíola P. D. Letier de Almeida \_\_\_\_\_

Elizabete Alves Silva Ferreira \_\_\_\_\_

**PAPEL DE TRABALHO nº 003**

**UNIDADE: CEDUC**

**COORDENADOR: Promotor de Justiça Valmiro Santos Macedo**

**SETOR AUDITADO: SISTEMA IDEA / CADASTRAMENTO DE PROCESSOS**

**SERVIDORES RESPONSÁVEIS: \_\_\_\_\_**

(indicar o cargo e matrícula)

**Agentes de Controle Interno Difuso (ACID): Fabíola P. D. Letier de Almeida e  
Elizabeth Alves Silva Ferreira**

ENTREVISTA INICIAL

Legenda: **S= Sim**    **PA= Parcialmente Atendido**    **N= Não**    **NA= Não se Aplica**

**Resposta desejável: SIM para todas**

***CHECK LIST***

<b>Item</b>	<b>QUESTIONAMENTOS</b>	<b>Situação</b>
<b>01</b>	Existe local disponível onde os auditores possam se instalar durante os trabalhos?	
	Resp.	
<b>02</b>	Existe uma pessoa que seja autorizada a prestar informações e fornecer toda a documentação solicitada? Indicar.	
	Resp.	

<b>03</b>	Existe Instrução Normativa expedida pelo setor estabelecendo procedimentos padronizados para as atividades executadas de recebimento, registro, armazenamento, distribuição, controle de estoque, etc. ?	
	Resp.	
<b>04</b>	Existe algum outro procedimento padrão, não regulamentado, a ser seguido pelos servidores do setor?	
	Resp.	
<b>05</b>	Se sim, observa legislação geral pertinente ao assunto?	
	Resp.	
<b>06</b>	O espaço físico atual é suficiente? Atende a demanda	

	da instituição?	
	<p>Resp.</p> <p>O espaço é de fácil acesso?</p> <p>O lay-out é funcional?</p>	
<b>07</b>	O cadastramento de processo procedimento no sistema Idea é realizado após recebimento de notícia de fato por e-mails do “fale conosco”, e-mail direto para o CEDUC ou representações de forma “física” que chegam ao Centro?	
	Resp.	
<b>08</b>	Os e-mails (notícias de fatos) recebidas, são salvas em formato PDT na pasta de e-mails recebidos e anexadas no procedimento (local: expediente, anexo)?	
	Resp.	

<b>09</b>	Tem sido enviados e-mails ao interessado da notícia de fato, informando o número do procedimento, promotor responsável pelo procedimento e contato da promotoria?	
	Resp.	
<b>10</b>	Esses e-mails enviados são salvos na pasta de e-mails enviados em formato PDF?	
	Resp.	
<b>11</b>	São fitas de guia de remessa ao destinatário, quando necessário? Exemplifique.	
	Resp:	
<b>12</b>	Estão sendo observadas as diretrizes e normas institucionais para utilização do SISTEMA IDEA?	
	Resp.	

	DOCUMENTOS/DEMOSTRAÇÕES A SEREM SOLICITADAS(OS) (indicar numerando-os):	

DATA: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Agentes de Controle Interno Difuso (ACID):**

(indicar cargo e matrícula)

Fabíola P. D. Letier de Almeida \_\_\_\_\_

Elizabete Alves Silva Ferreira \_\_\_\_\_

**APÊNDICE F** - Modelo de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido subscrito pelos participantes da pesquisa de campo

<b>TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO</b>
---

Prezado(a) Senhor(a):

Vossa Senhoria está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar do estudo O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO COMO INSTRUMENTO À ATIVIDADE FINALÍSTICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A CONSTRUÇÃO, EFETIVAÇÃO E AMPLIAÇÃO DA CIDADANIA e que tem como objetivo estudar Sistemas que possam fornecer ao Ministério Público brasileiro horizontes para a padronização das premissas básicas que norteiam a atividade de Controle Interno, evitando que seus ramos e unidades adotem desenhos tão díspares entre si, o que dificulta a implementação de uma política institucional para difusão de uma cultura de conformidade e ajuste da gestão administrativa nas mais diversas instâncias do *Parquet*.

Busca-se delinear um modelo de Sistema de Controle Interno, efetivo e eficaz, pretendendo-se que este, aplicado às boas práticas e a uma gestão administrativa pautada pela conformidade de seus atos, resultem em garantia de constante e permanente existência de recursos materiais, humanos, orçamentários, financeiros e patrimoniais para a consecução da precípua atividade fim do Ministério Público: o acesso amplo e irrestrito ao exercício da cidadania.

Desta forma, a participação de V.S.<sup>a</sup>, através das informações constantes do ANEXO I (o qual não identifica de *per si* o(a) depoente/informante) é inestimável.

Agradecendo, desde logo, a sua colaboração, passa-se aos esclarecimentos a seguir:

#### I – DA PARTICIPAÇÃO NO ESTUDO

A participação no referido estudo será realizada através de questionário(s) e/ou entrevista(s) semiestruturada(s), constante(s) do Anexo I.

A aludida participação ainda poderá ocorrer mediante o fornecimento de material impresso, instrumentos normativos e documentos correlatos, desde que não sigilosos.

#### II – DO SIGILO E DA PRIVACIDADE

O(a) Participante está ciente de que sua privacidade será respeitada, ou seja, seu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de qualquer forma, identificá-lo(a), será mantido em sigilo. A Pesquisadora e seus Orientadores acadêmicos, responsabilizam-se pela guarda e confidencialidade dos dados, bem como a não exposição dos dados de pesquisa.

### III – DO USO DE IMAGEM E DA AUTORIZAÇÃO PARA A UTILIZAÇÃO DOS DADOS

Visando a manutenção do sigilo e da privacidade, não haverá o uso da imagem ou de áudios do(a) Participante sob qualquer justificativa. O(a) Participante não autoriza a utilização de áudios ou imagens, salvo das informações escritas e constantes do ANEXO I e/ou de outros subsequentes e complementares (mediante a respectiva e específica autorização).

### III – DA AUTONOMIA

A(o) Participante é assegurada a assistência durante toda pesquisa, bem como é garantido o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que mesmo queira saber antes, durante e depois da sua participação.

O(a) Participante, também, foi informado acerca da possibilidade de se recusar a participar do estudo, ou retirar este consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar, bem como poderá deixar de colaborar com a pesquisa, não sofrendo quaisquer prejuízos.

### IV – DO RESSARCIMENTO E DA INDENIZAÇÃO

O(a) Colaborador(a) não arcará com nenhum tipo de despesa. Em havendo qualquer dispêndio decorrente da participação na pesquisa, tais como transporte, alimentação, dentre outros, haverá o devido ressarcimento dos valores pela Pesquisadora, mediante a apresentação dos respectivos comprovantes.

O(a) Colaborador(a) será indenizado(a), caso ocorra algum dano decorrente da sua participação neste estudo, em especial, no que tange ao item “II – DO SIGILO E DA PRIVACIDADE”, nos termos da lei e após a necessária apreciação do Poder Judiciário.

### V – DOS CONTATOS E DAS INFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS

A pesquisadora envolvida com o referido projeto é KARINNA SIMAS DE SALLES LEÃO, brasileira, divorciada, servidora efetiva do Ministério Público do Estado da Bahia, matrícula 352.299, com endereço profissional na 5ª Avenida, Sede do MPBA, 1º andar, sala 122, Centro Administrativo da Bahia, CEP: 00000000; endereços eletrônicos: [kleao@mpba.mp.br](mailto:kleao@mpba.mp.br) e [kleao.adv@gmail.com](mailto:kleao.adv@gmail.com) e telefones: (71) 99636-9494 e (71) 99126-6606 (*Whatsapp*).

A pesquisadora está regularmente matriculada na TURMA 05 do Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, da Universidade Federal da Bahia – UFBA, sendo seus orientadores os Professores Drs. Paulo Guedes (<http://lattes.cnpq.br/6406400980162132>) e Sônia Cristina Lima Chaves (CV: <http://lattes.cnpq.br/8280978457776741>).



Acaso o(a) Participante achar que a pesquisa não está sendo realizada da forma como lhe foi apresentada ou que está sendo prejudicado(a) de alguma forma, poderá entrar em contato com o Programa de Pós-Graduação: PROGESP UFBA - Escola de Administração / Av. Reitor Miguel Calmon s/n - Vale do Canela, 3º andar, sala 27. Cep: 40.110-903 - Salvador/BA/Brasil Fone: (71) 3283-7661 - E-mail: progesp@ufba.br

## VI – DA DECLARAÇÃO

Declaro que li e entendi todas as informações presentes neste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e tive a oportunidade de discutir as informações deste termo. Todas as minhas perguntas foram respondidas e eu estou satisfeito com as respostas. Entendo que receberei uma via assinada e datada deste documento e que outra via assinada e datada será arquivada nos pelo pesquisador responsável do estudo.

Enfim, tendo sido orientado quanto ao teor de todo o aqui mencionado e compreendido a natureza e o objetivo do já referido estudo, manifesto meu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por minha participação.

Dados do participante da pesquisa	
Nome:	
RG:	
CPF:	
Órgão:	(informar o Ministério Público a que está vinculado)
Matrícula:	
Natureza do vínculo:	
Setor:	
Cargo:	
Telefone:	
e-mail:	
Data de Admissão:	

Local, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do participante da pesquisa

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Pesquisador

**APÊNDICE G** - Questionário aplicado à equipe da Controladoria Interna do MPRN

Senhor(a) Colaborador(a),

As questões a seguir deverão ser respondidas de modo claro, conciso, objetivo, em letra cursiva ou de forma, mas, todavia, sem limitação de texto (linhas ou parágrafos). Esta é a parte mais relevante de sua participação!

- 1) A partir de que data passou a integrar o Controle Interno? Que papel desempenha? (qual a sua função e suas atribuições?). Existe distinção entre a teoria e a prática?
- 2) Como está estruturado o Controle Interno (CI) no Ministério Público ao qual você está vinculado(a)? Na sua avaliação, este CI é efetivo? Funciona na prática? Em caso negativo, por que não? Justifique.
- 3) O que você entende como Controle Interno (CI)? Como você avalia a sua relevância para o Ministério Público? Como seria um modelo de controle interno que de fato funcionasse?
- 4) Como se dá a relação entre o Controle Interno e a Atividade Finalística? Como os membros percebem e lidam com o Controle Interno?
- 5) Como se dá a relação entre o Controle Interno e a Administração Superior? Em especial, com o(a) Procurador(a) Geral de Justiça? Existe uma cultura de Controle Interno no Ministério Público ao qual você está vinculado? O que poderia ser implementado ou melhorado?
- 6) Como se dá a relação entre os servidores integrantes do Controle Interno e os demais servidores do *Parquet*?
- 7) Descreva as principais dificuldades encontradas em seu trabalho cotidiano.
- 8) Qual a composição atual do quadro de Controle Interno? Que modificações você sugeriria? Os recursos humanos e materiais atualmente disponíveis permitem o efetivo controle interno em todo o âmbito do MP em que atua?
- 9) Considerações relevantes (comentários/anotações/ressalvas)

**APÊNDICE H - Estrutura básica das entrevistas semiestruturadas com Servidores e Promotores de Justiça do MPBA (Grupos 1, 2 e 3)**

Para todos os grupos a identificação dos depoentes foi a mesma e consiste dos dados constantes do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, que se vê do Apêndice F. As perguntas feitas a cada um dos depoentes estão separadas conforme o grupo:

**Grupo 01 – Promotores de Justiça, que exercem cargo de Coordenação em Centros de Apoio – Gestores Orçamentários (3 entrevistas)**

01 - Qual a noção que o(a) senhor(a) tem em relação a controle interno? O que a entende por controle interno?

02 - O controle interno do Ministério Público do Estado da Bahia foi formalmente instituído em 2013, abril de 2013, o(a) senhor(a) considera que este controle interno que existe hoje tem alterado as suas práticas?

03 – O(a) senhor(a) poderia explicar em que consiste a sua atividade enquanto gestor(a) e executor(a) orçamentária?

04 - Atualmente como funciona o controle interno do Ministério Público? O(a) senhor(a) considera em relação ao seu cotidiano (essa execução, esse trabalho que o(a) senhor(a) realiza), o(a) senhor(a) considera efetivo o trabalho do controle interno?

05 - Dentro desse prisma, como o(a) senhor(a) avalia as dimensões de como o controle interno afeta a sua gestão?

06 - Na avaliação do(a) senhor(a) faltaria um controle interno prévio e concomitante? Percebe um controle a posteriori?

07 - Como avalia, institucionalmente, a relevância do controle interno para o Ministério Público?

08 - Como seria um modelo de controle interno que fato funcionasse, que lhe fosse efetivo e suprisse as suas necessidades?

09 – No seu olhar, a Controladoria hoje é um órgão distante, com o qual o (a)senhor(a) tem uma comunicação deficiente, dificultosa com o órgão?

10 - O ideal então seria que o controle interno não fosse concentrado, mas difuso, que em cada órgão, em cada unidade houvesse alguém de controle interno?

11 - Como o(a) senhor(a) percebe a relação de seus colegas na atividade finalística e o controle interno? Eles possuem essa percepção de que existe um controle interno, de que o CI é relevante? Como que o(a) senhor(a), enquanto membro, enxerga essa relação?

12 – O(a) senhor(a) acha que o membro percebe a existência da controladoria?

13 - Quais seriam as considerações, os comentários, as ressalvas, as sugestões que o(a) senhor(a) faria em relação ao controle interno? Quais seriam as proposituras de forma prática?

14 - O problema da controladoria do Ministério Público hoje é que o(a) senhor(a) sente falta dessa proximidade, de ter um controle interno mais próximo, que seria o que tecnicamente a gente chamaria de um controle interno difuso, posto que o que há hoje é um controle concentrado? Esse controle interno poderia estar mais próximo do gestor, do executor orçamentário?

15 - Seria o caso de ao ser nomeado para o cargo de coordenador de centro, o membro passar por uma oficina de capacitação?

16 - Sobre a sua experiência com a controladoria, enquanto gestor orçamentário, haveria algum ponto negativo a ressaltar?

## **Grupo 02 – Servidores do CEDUC que participaram do PICID (2 entrevistas)**

01 - O que é controle interno?

02 - Você considera que de alguma forma o controle interno alterou as suas práticas ou depois do PICID você passou a ter uma outra visão?

03 - Como você avalia a relevância do CI para o MP?

04 - Como se dá a relação entre atividade finalística e controle interno?

05 - Com relação as dificuldades relacionadas a sua prestação de contas. Há alguma dificuldade? A Controladoria pode lhe auxiliar? De que forma o Controle Interno lhe seria mais efetivo na sua prática cotidiana?

06 - Sobre o Projeto de Implantação do Controle Interno Difuso, que foi proposto e o piloto foi executado aqui no CEDUC. O que você achou do Projeto?

07 - Você acha que a implementação desse Projeto de Controle Interno Difuso mudou a sua visão do que seria controle interno?

08 - Na prática aqui (no CEDUC) foi feito um projeto piloto. Pelo que você percebeu em relação a suas colegas de setor e, de um modo geral, a unidade em que foi executado esse projeto experimental, pode-se dizer que ele foi bem aceito? Que houve receptividade e poderá ser replicado para outros setores, havendo uma perspectiva promissora? Qual é a sua percepção em relação ao acolhimento desta proposta?

09 - Com relação à carga horaria que foi disponibilizada para a implementação do projeto, porque houve 3 encontros com duas horas de duração e as intervenções pontuais de contato com o NAP, que é quem está implementando, executando esse projeto piloto. Você acha que é suficiente, você acha que precisaria de mais horas? Você sugeriria uma carga horária diferente... maior, menor?

10 - Teria alguma outra sugestão, alguma crítica no processo em que foi feita essa tentativa de implementação do controle interno difuso?

11 - Se você tivesse que avaliar esse projeto, essa iniciativa, qual é a avaliação final que você faria, considerando o investimento de temp, o comprometimento da equipe... como é que você avaliaria de um modo geral?

12 - Você acredita que se esse modelo for consolidado, ele é replicável? Poder-se-á utilizá-lo em outras unidades? Qual a perspectiva de efetividade desse modelo em outras unidades, pela prática que você teve aqui?

13 - Com relação a você enquanto servidor(a), qual a sua sensação do ponto de vista profissional? Você acha que de alguma forma isso foi uma perda de tempo ou essa iniciativa foi algo que lhe fez bem, porque você sentiu que consegue avançar, que você pode ultrapassar aquilo que é proposto no cotidiano, ou aquilo que já está

tradicionalmente posto? Ao final, qual foi a sensação que você teve com a conclusão do projeto?

**Grupo 03 – Equipe da Controladoria do MPBA (3 entrevistas: 2 servidores e a Coordenadora do órgão)**

01 - Você pode descrever quais são suas atribuições na controladoria?

02 - Como é a estrutura da controladoria do MPBA?

03 - Porque essa divisão em núcleos (NAP x NAI) e como se dá a relação entre os dois?

04 - Sobre a estrutura orgânica, no que tange à normatização e à atividade prática, quais seriam os pontos fortes e os pontos fracos do CI do MPBA?

05 - A normatização do NAI é muito mais robusta do que do NAP. Por que isto ocorre? Há uma sensação de que algumas atividades do NAP não estão tão bem definidas, tão claras quanto as do Núcleo de Auditoria Interna...

06 - Sobre os modelos de controle interno do MP no Brasil. Percebe-se uma grande disparidade, com pontos em comum entre eles, como, por exemplo, a execução. Todas as controladorias ou unidades de controle interno ou outro nome que seja dado para o órgão similar de controle no Ministério Público, ele termina por fazer a execução... isso acontece em Goiás, isso acontece no MA, em SE, em toda a pesquisa documental... no MP da Bahia, o controle interno faz execução?

07 - Qual seria o papel da controladoria em relação à atividade finalística? A controladoria poderia ser um instrumento para a consecução da atividade fim, nessa parte, por exemplo, relacionada à cidadania... consecução de saúde, educação, segurança pública ?

08 - Como funciona este trabalho de auxílio aos Promotores de Justiça que atuam como gestores orçamentários?

09 - Esse controle implica interferência na atividade fim?

10 - O que é controle interno? Como definiria controle interno e qual a sua relevância para o Ministério Público?

11 - Como é esta “auditoria por sistemas”? É algo criado pela equipe da Controladoria ou partiu-se de algum ponto? Como se deu este processo?

12 - Se hoje você tivesse que fazer uma análise do controle interno do Ministério Público do Estado da Bahia... , quais pontos fortes você indicaria no modelo atual?

13 - Então na sua avaliação, hoje com o modelo de controle interno que o MPBA possui, não seria necessário nenhum tipo de alteração? Este modelo seria perfeito, podendo ser reproduzido?

14 - Sendo assim, como se dá o processo decisório para definir em que áreas vocês vão atuar? Quais são os critérios?

15 - E isto já está funcionando? Eles já montam esse controle interno em cada uma dessas unidades?

16 - Então pelo que você falou na primeira parte da entrevista, eu tenho o núcleo de acompanhamento procedimental e o núcleo de auditoria interna. A construção de um controle interno difuso seria atribuição de qual deles?

17 - Então, um primeiro ponto seria criar um sistema, um modelo que pudesse fomentar a implantação de um controle interno difuso em cada unidade do Ministério Público para que a Controladoria passasse a ser o órgão central de controle interno?

18 - E com relação a esta questão geográfica? Do controle interno está restrito apenas à Capital?

19 - Como você pensa um projeto de interiorização da controladoria? A controladoria já chegaria nessas regionais realizando auditorias ou isso deveria ser feito por etapas (uma primeira de diagnóstico e uma posterior de auditoria)?

20 - Com relação à estrutura da controladoria. Da UCI (unidade de controle central), qual seria a estrutura ideal mínima para colocar essas coisas para funcionarem?

21 - Em relação à atividade finalística, os membros não sabem da existência da controladoria ou eles ignoram deliberadamente?

22 - Alguma outra consideração, outro ponto relevante? Você queria acrescentar mais alguma outra coisa? Alguma sugestão de melhoria para o funcionamento do CI?