



NOTA TÉCNICA CNPG N. 014, DE 19 DE ABRIL DE 2018.

Tema: Proposição n.º 1.01180/2017-93, cujo objeto versa sobre a criação e/ou adequação de unidades de Controle Interno e Auditoria Interna no Ministério Público brasileiro.

Ementa: Nota Técnica sobre a proposta de Recomendação que dispõe sobre a criação e/ou adequação de unidades de Controle Interno e Auditoria Interna no Ministério Público brasileiro. Adoção de modelo similar à Resolução CNJ n.º 86/2009, que se limita a estabelecer diretrizes gerais para implantação dos órgãos de Controle Interno, em prestígio à autonomia e às peculiaridades locais de cada unidade do Ministério Público.

O CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES GERAIS – CNPG, em cumprimento ao objetivo estatutário de defender os princípios institucionais do Ministério Público, expede a presente Nota Técnica, aprovada na Sessão Plenária realizada na cidade de Fortaleza/CE, acerca do conteúdo da Proposta de Recomendação apresentada pelo Conselheiro Gustavo do Vale Rocha (Proposição n.º 1.01180/2017-93), cujo objeto versa sobre a criação e/ou adequação de unidades de Controle Interno e Auditoria Interna no Ministério Público brasileiro.

DA INICIATIVA DE INSTAURAÇÃO E DO OBJETO DA PROPOSIÇÃO N.º 1.01180/2017-93.

O Conselho Nacional do Ministério Público, por iniciativa do Conselheiro Gustavo do Vale Rocha, deflagrou procedimento tendente a examinar a conveniência da edição de Recomendação versando sobre a criação e/ou adequação de unidades de Controle Interno e Auditoria Interna no Ministério Público brasileiro, consoante os artigos 70 e 74 da Constituição da República, o artigo 75 da Lei n.º 4.320/1964 e o artigo 59 da Lei Complementar n.º 101/2000.



No contexto versado, a proposta inicial de Recomendação foi encaminhada para apreciação deste Conselho Nacional de Procuradores Gerais – CNPG.

DOS TERMOS DA PROPOSTA DE RECOMENDAÇÃO E DA NECESSIDADE DO RESPECTIVO APERFEIÇOAMENTO.

A estruturação de unidades de controle interno no âmbito do Ministério Público visa atender ao comando normativo do artigo 74 da Constituição Federal, razão pela qual inegável a valia da iniciativa de regulamentação da matéria pelo Conselho Nacional.

Nada obstante, o Conselho Nacional de Procuradores Gerais entende que o formato recomendado pela proposta apresentada tão só replica ordem de atribuições conferidas constitucionalmente aos órgãos de controle externo, deixando, portanto, ao superpor instâncias com idêntico perfil, de efetivamente contribuir organicamente para a melhoria da governança administrativa e financeira do Ministério Público.

Efetiva contribuição para o aperfeiçoamento da gestão viria com a adoção de um modelo de órgão interno que constituísse pilar de apoio à governança, com atuação proativa e voltada para os Procuradores-Gerais, destinada a aportar diagnósticos e avaliações estratégicas para maximizar a eficiência administrativa e financeira da unidade Ministerial.

O modelo proposto pela minuta apresentada, porém, consoante se extrai do respectivo teor, toma sentido diametralmente oposto, instituindo órgão de controle insulado e distanciado da Administração, distanciamento este que produzirá inegável redução dos ganhos para os processos de trabalho e decisão.

A experiência nacional aponta no sentido de que o acúmulo de estruturas orgânicas com idêntica atribuição de controle de viés fiscalizador não tem logrado o aperfeiçoamento da governança e o incremento da moralidade administrativa em nenhuma esfera da Administração Pública.

Ademais, em que pese se tratar a Recomendação de espécie normativa de menor força cogente, a extensão de detalhamento das disposições infirma a ressalva inicial quanto à “autonomia administrativa da Instituição”, impondo um formato rígido de estruturação.

Cumpre observar que a justificação da proposição a qualifica como “extremamente pertinente uma vez que, por meio do preenchimento de lacuna normativa, estabelece-se a padronização procedimental já experimentada



no âmbito do Poder Judiciário desde o ano de 2009, quando foi editada a Resolução CNJ n.º 86/2009”.

O exame das disposições encerradas na proposta de normativa, porém, indica em sentido diverso da aventada padronização procedimental, uma vez que divergem substancialmente daquelas constantes do modelo adotado pelo Conselho Nacional de Justiça, pois a Resolução CNJ n.º 86/2009 – vigente desde 2009, sem alterações, o que indica a pertinência da modelagem – tão somente estabelece diretrizes gerais sobre a criação da estrutura de controle interno.

Conforme pondera EMERSON GARCIA¹, “o grande desafio do Conselho Nacional do Ministério Público é zelar, de modo intenso e visceral, pela observância da juridicidade por parte das instituições controladas, isso sem chegar ao extremo de absorver juízos valorativos de competência alheia”.

E tal extremo será alcançado caso editada Recomendação com a redação proposta, cuja minudência e rigidez, ao impor um modelo de estruturação do órgão de controle interno, conduzem além dos limites da competência normativa do Conselho Nacional do Ministério Público.

Ademais, partindo da premissa de um órgão de controle interno “para” a Administração, e não “da” Administração, caberiam ressalvas em relação a alguns dos dispositivos da proposta apresentada.

Estabelece o artigo 4º que as chefias das unidades de controle interno serão tituladas por servidores efetivos detentores de mandato de 02 (dois) anos. Em um modelo que se tem como mais pertinente, o órgão seria liderado por membro do Ministério Público vinculado ao Gabinete do Procurador-Geral. Só assim haveria a possibilidade de uma interlocução efetiva e uma atuação mais proativa em favor da melhoria da eficiência da governança administrativa e financeira.

Ao estabelecer que a destituição da chefia do órgão de controle somente possa ocorrer em sede de regular processo administrativo, no mencionado artigo 4º, a proposta de Recomendação reforça a ideia da adoção de um modelo – equivocado porque não servirá para um efetivo aprimoramento institucional – absolutamente idêntico àquele dos órgãos de controle externo.

Também partindo da premissa adotada acerca do perfil apropriado para o órgão de controle interno, bem como da relação de equiordenação que o mesmo deve manter com a Administração, está a merecer substituição o verbo “fiscalizar” constante em vários dos incisos do artigo 7º da proposta apresentada, por não constar do texto constitucional, por contrariar a natureza do órgão

¹ <https://www.conamp.org.br/pt/biblioteca/artigos/item/811-o-conselho-nacional-do-ministerio-publico-e-a-semantic-do-controle.html>





controlador e por não se ajustar àquela que se tem como a precípua finalidade da estrutura orgânica em questão, sugerindo-se a respectiva supressão, uma vez que a dicção dos incisos já contempla o verbo “avaliar” constante do comando constitucional. Idêntica revisão se impõe relativamente ao artigo 1º, *caput* e § 1º, ao inciso IV do artigo 5º e ao artigo 8º da proposta.

Especificamente quanto ao comando do inciso XIV do mencionado artigo 7º, tem-se que a disposição não se afigura necessária frente ao já estabelecido pelo § 1º do artigo 74 da Constituição Federal, cujos termos não contemplam o prazo inarredável fixado, que pode resultar exíguo para a adoção das providências cabíveis para atendimento à juridicidade. Assim sendo, caso não seja suprimida a disposição, sugere-se a adoção de redação idêntica àquela do texto constitucional.

Ademais, ao dispor em seu artigo 9º que os órgãos de controle interno são “livres de quaisquer influências, para selecionar tecnicamente as áreas e assuntos a serem auditados, o escopo dos trabalhos, os procedimentos, os critérios de seleção de amostras e a frequência na avaliação, de forma a permitir a manutenção de sua independência e objetividade”, a proposta de Recomendação obstaculiza o direcionamento do órgão para avaliações que permitam traçar uma política de gestão executiva em favor da efetiva melhoria da governança, direcionando a atuação do órgão, na prática, para um controle de conformidade formal-legalista que já é exercido pelos órgãos de controle externo.

Por todas as ressalvas apresentadas relativamente à finalidade do órgão de controle interno, além da própria limitação das respectivas estruturas de pessoal, tampouco se afigura apropriada a disposição do § 2º do artigo 1º da proposta apresentada, que expressamente estabelece a possibilidade de requisição de pessoal pelos órgãos de controle externo.

Por derradeiro, tem-se como demasiado exíguo o prazo fixado para criação ou adequação das unidades (180 dias), já que a estruturação do órgão pode demandar iniciativas administrativas e legislativas que encerrem complexidades impeditivas ao respectivo atendimento.

CONCLUSÃO.

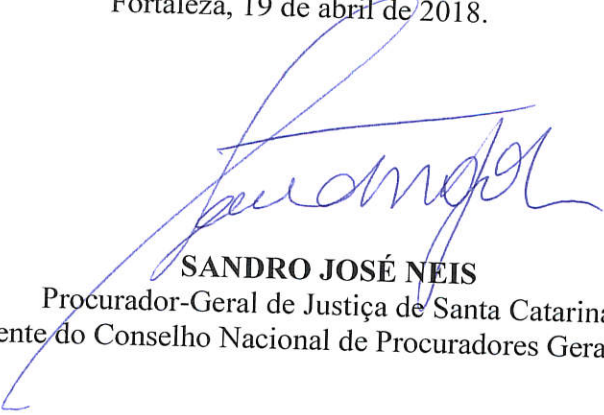
Feitas tais considerações, a presente Nota Técnica expressa o entendimento deste Conselho Nacional de Procuradores Gerais – CNPNG pelo aperfeiçoamento da minuta de proposta de Recomendação sobre o tema versado, nos termos acima delineados, mediante a adoção de modelo similar à Resolução CNJ n.º 86/2009, que se limita a estabelecer diretrizes gerais para implantação dos



órgãos de Controle Interno, em prestígio à autonomia e às peculiaridades locais de cada unidade do Ministério Público.

Alternativamente, a proposição está a exigir revisão quanto ao modelo a ser instituído, para que não haja mera superposição de atuação entre a unidade de controle interno e os órgãos constitucionais de controle externo.

Fortaleza, 19 de abril de 2018.



SANDRO JOSÉ NEIS
Procurador-Geral de Justiça de Santa Catarina
Presidente do Conselho Nacional de Procuradores Gerais - CNPG