

O Sistema de Controle Interno no Ministério Público Estadual – Um Estudo sobre a Área de Controle Interno na Estrutura Administrativa

RESUMO

A Administração Pública vive um momento em que a sociedade cobra resultados e transparência nas ações e na destinação dos recursos públicos. A complexidade das estruturas das instituições públicas, tornam sua administração ainda mais difícil. Além das exigências legais, que já estão positivadas no ordenamento jurídico, as peculiaridades de cada órgão, o avanço tecnológico e a crescente demanda por melhores serviços obrigam os gestores a buscarem alternativas de fortalecimento da gestão administrativa e de seus sistemas de controles. Nesta pesquisa, realizou-se um estudo acerca da existência de uma área específica de controle interno, na estrutura administrativa do Ministério Público estadual. Inicialmente, realizou-se uma pesquisa bibliográfica com a finalidade de obter informações a respeito do Ministério Público estadual: sua história, organização e atuação, e, ainda, estabelecer conceitos de auditoria, controladoria, controle interno e sistema de controle interno. A seguir, realizou-se pesquisa, por meio de um questionário encaminhado ao Ministério Público estadual de cada unidade da federação, buscando diagnosticar como está estruturada, caso exista, a área de controle interno: sua denominação, suas principais atividades, o número e a qualificação de seus colaboradores e a sua posição hierárquica. Por fim, diante das informações apuradas, verificou-se que existe uma grande diferença de atuação entre as áreas de controle do Ministério Público, nas unidades da federação, sendo necessária a adoção de medidas para torná-las mais fortalecidas e uniformes.

Palavras-Chave: Ministério Público. Controle Interno. Sistema de Controle Interno. Auditoria. Controladoria.

1 INTRODUÇÃO

A principal finalidade do Estado é colocar à disposição da sociedade bons serviços, os quais são necessários à concretização de direitos básicos consagrados aos cidadãos na Carta Magna. Contudo, dificuldades burocráticas e gerenciais, e, ainda, o uso de políticas inadequadas e desvios de recursos caracterizam-se como fortes obstáculos à evolução de sua atuação. Na tentativa de mudar esse panorama, o Estado tem se aparelhado e aprimorado seus mecanismos de controle.

Ainda que todos os cidadãos não consigam entender ou tenham acesso às informações disponíveis em portais de transparência, na *Internet*, essa iniciativa tem contribuído para que as atividades e os resultados das ações apresentadas pelo gestor público sejam avaliados e questionados pela sociedade civil, imprensa e organizações não governamentais.

As instituições públicas, em sua maioria, apresentam estruturas complexas, difíceis de serem administradas e controladas. Nessa conjuntura, foram criadas várias legislações e dispositivos legais, presentes inclusive em nossa Carta Constitucional de 1988, contendo garantias e subsídios para que o administrador público utilize os recursos públicos de maneira planejada, eficiente, eficaz e efetiva.

As organizações públicas começaram, então, a se organizar e definir estruturas que pudessem auxiliar na fiscalização e melhoria da gestão dos recursos por elas tutelados. Constituíram-se, além dos agentes externos, os internos. Às estruturas administrativas foram agregadas áreas de auditoria interna, controle interno ou controladoria, com o objetivo de proteger o gestor público de eventuais desvios de finalidade e da má aplicação dos recursos.

O Ministério Público estadual, que será apresentado nesta pesquisa, seguiu a mesma orientação em quase todas as unidades da federação. Além dos sistemas de controle interno existentes, reconheceu a necessidade de criação de um órgão responsável pela avaliação, o controle e a fiscalização do funcionamento das atividades de suas áreas administrativas.

O principal objetivo deste trabalho, considerando o ambiente estudado, é realizar um diagnóstico do sistema de controle interno do Ministério Público estadual, mais especificamente, quanto à existência de uma área de controle interno na estrutura administrativa: sua denominação, suas atividades principais, o número de colaboradores e a posição hierárquica.

Para que fosse possível materializar essa pesquisa foi elaborado um questionário e remetido ao Ministério Público estadual de cada unidade da federação, com informações para serem preenchidas e devolvidas aos pesquisadores e, com base nessas respostas, apresenta-se o resultado da investigação.

2 MINISTÉRIO PÚBLICO E SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Para que se consiga compreender de maneira mais aprofundada o resultado deste trabalho, é fundamental que se faça uma imersão em determinados conceitos de auditoria, controladoria, controle interno e sistema de controle interno. Agregado a esse conhecimento, é importante também estudar um pouco da história, atuação e atribuições do Ministério Público estadual.

2.1 MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público estadual não está alheio ao processo de modernização administrativa por que passam as instituições públicas brasileiras, ele está aprimorando suas rotinas administrativas e seus Planos Estratégicos. O Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais também têm contribuído nesse processo, traçando políticas e planos de atuação que visam a minimizar as diferenças regionais de seus órgãos afiliados. Esse cenário organizacional é fruto da busca de seus integrantes pelo reconhecimento da Instituição como órgão essencial à justiça, após tantos embates registrados na história do Brasil, conforme será abordado a seguir.

2.1.1 Histórico

Não obstante, a origem mais mencionada do Ministério Público ser no direito francês, que legislou acerca dos procuradores do rei da França, em 1302, Hugo Nigro Mazzilli (2008, p. 36) menciona uma raiz mais remota da Instituição:

Alguns as veem há mais de quatro mil anos, no *magiaí*, funcionário real do Egito; outros buscam os primeiros traços da instituição na Antiguidade clássica (como os éforos de Esparta ou tesmótetas gregos, ou os *advocati fisci*, *censores*, *defensores civitatis* e os *procuratores caesaris* de Roma), na Idade Média (como os bailios e senescais, ou os *missi dominici*), ou no direito canônico (como o *vindex religionis*) (HUGO NIGRO MAZZILLI, 2008, p.36) .

Refletindo sobre essa origem, Tornaghi (1979, p. 297) entende que a instituição “não surgiu de repente, num só lugar, por força de algum ato legislativo. Formou-se lenta e progressivamente, em resposta às exigências históricas”.

Avançando no aspecto histórico, para se chegar a um razoável conhecimento da origem do nosso Ministério Público Brasileiro, parece de todo aconselhável voltar a vista aos primórdios da pátria lusitana, de onde foram herdados não só as leis e instituições, mas o estilo de organização sócio-política (Sauwen Filho, 1999).

O histórico do Ministério Público brasileiro, em seu processo de estruturação, é longo, mas, em breve apontamento cronológico, fundamentado nas obras de Sauwen Filho (1999) e Mazzilli (2008), apresenta-se, resumidamente, da seguinte forma:

1609 – Criação da Relação da Bahia, onde o procurador da Coroa e da Fazenda era o promotor de justiça;

1824 – A Constituição atribuía ao procurador da Coroa e Soberania Nacional a acusação no juízo de crimes comuns;

1832 – O Código de Processo Criminal do Império continha, na seção reservada aos promotores, os primeiros requisitos de nomeações e principais atribuições;

1841 – A qualidade de “bacharel idôneo” passou a ser requisito da nomeação dos promotores públicos. A Lei n. 261, de 3 de dezembro de 1841, estabeleceu que os promotores seriam nomeados por tempo indefinido pelo imperador;

1890 – O Ministério Público brasileiro passou a ser tratado como instituição pelos Decretos n. 848 e 1.030.

1891 – A primeira Constituição da República só fez referência à escolha do procurador-geral e à sua iniciativa na revisão criminal *pro reo*.

1937 – Apesar do retrocesso operado pela carta ditatorial, o Ministério Público desenvolveu-se no período republicano.

1941 – No Código de Processo Penal destaca-se a conquista do poder de requisição de inquérito policial e diligências, e ainda, a tarefa de promover e fiscalizar a execução da lei.

1977 - A Emenda Constitucional n. 77/1977 passou a exigir que uma lei complementar estabelecesse normas gerais de organização do Ministério Público estadual.

1981 – Em 09 de outubro, foi criado o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais (CNPGE), composto pelos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União e sancionada a Lei Complementar n. 40, de 14 de dezembro de 1981, que estabeleceu, primeiramente, princípios fundamentais para o Ministério Público estadual.

1986 – Realizado em Curitiba (PR) o 1º Encontro Nacional dos Procuradores de Justiça e de Presidentes de Associações do Ministério Público, de onde se extraiu o primeiro texto nacional de consenso sobre a Instituição. O referido texto serviu de base para as reivindicações institucionais na Constituinte.

1988 – A Carta Magna, por meio de seu artigo 127, conferiu, merecidamente, ao Ministério Público o status de “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”.

1993 – A Lei Federal n. 8.625, instituiu a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP), a qual dispõe sobre normas gerais em vigor para a organização do Ministério Público dos Estados.

2004 – A Emenda Constitucional n. 45, instituiu o Conselho Nacional do Ministério Público, com atribuição de controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

2.1.2 Organização

A organização geral do Ministério Público é delineada pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP), a qual dividiu sua estrutura em órgãos da administração, de

execução e auxiliares. Porém, a Instituição é diretamente afetada pelas particularidades regionais do País. Questões financeiras e orçamentárias, por vezes, são dificuldades que precisam ser administradas e superadas.

Os órgãos da administração são compostos pela Procuradoria-Geral de Justiça; pelo Colégio de Procuradores de Justiça; pelo Conselho Superior; pela Corregedoria-Geral; pelas Procuradorias de Justiça e Promotorias de Justiça. Os órgãos de execução são compostos pelo Procurador-Geral de Justiça; Conselho Superior; Procuradores de Justiça e Promotores de Justiça. Os órgãos auxiliares são os Centros de Apoio Operacional; a Comissão de Concurso; o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (Escolas Superiores); os Órgãos de apoio administrativo e estagiários.

Mazzilli (2008, p. 163) traduz, em poucas palavras, os pontos-chaves da LONMP, na organização do Ministério Público, afirmando que ela “deteve-se nas garantias, prerrogativas, deveres, vedações, vencimentos, direitos e vantagens de seus membros; por fim, estabeleceu as regras básicas da organização em carreira”.

2.1.3 Atuação

Ao novo formato do Ministério Público, atribuído pelo artigo 127, da Carta Magna, coube a ele o desafio de adequar-se e reestruturar-se, buscando, por meio dos serviços prestados à sociedade, fazer jus ao reconhecimento constitucional de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica e do regime democrático.

Partindo do dispositivo constitucional anteriormente descrito, a devida atuação ministerial marca presença significativa nos mais variados segmentos de proteção dos direitos chamados difusos e coletivos, tais como: meio ambiente, consumidor, infância e juventude, patrimônio público, idoso, saúde pública, portadores de necessidades especiais, entre outros.

Para melhor ilustrar a atuação do Ministério Público, Mazzilli (2008, p. 65) afirma que:

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 (MAZZILLI, 2008, pág. 65).

Ainda no mesmo entendimento, Sauwen Filho afirma que:

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 coadjuv-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 (SAUWEN FILHO, 1999, p.230).

Observa-se que, agregada às atribuições pertinentes à atuação ministerial, a LONMP teve o cuidado de ratificar o disposto no artigo 70 da Carta Magna, reconhecendo a necessidade de uma estrutura capaz de cumprir o dispositivo constitucional:

Lei n. 8.625/1993

[...]

Art. 4º [...]

[...]

§ 2º A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Ministério Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de dotações e recursos próprios e renúncia de receitas, será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno estabelecido na Lei Orgânica.

As Leis Orgânicas Estaduais replicaram o atributo legislativo, o qual vem se aprimorando a cada dia, pois, paralelamente ao crescimento da atuação, observa-se a necessidade de que o Ministério Público brasileiro seja dotado de estruturas administrativas capazes de apoiar a função institucional, conseqüentemente, de sistemas de controle adequados, na mesma proporção das grandes organizações de sucesso, sejam elas públicas ou privadas.

2.2 CONCEITOS IMPORTANTES

As definições neste trabalho são de fundamental importância, na medida em que existe uma diversidade de nomenclaturas adotadas para identificar os órgãos de controle criados no âmbito do Ministério Público estadual. Outra motivação para a abordagem é a necessidade de esclarecer ou diminuir a confusão existente, quando são mencionados conceitos de auditoria interna, controladoria, controle interno e sistema de controle interno.

2.2.1 Auditoria Interna

A auditoria interna compreende um conjunto de exames, levantamentos, testes e avaliações com o objetivo de verificar a integridade, economicidade e eficácia dos processos e dos controles internos, proporcionando à administração da organização informações para que alcance os resultados planejados. Para Attie (2010), a auditoria interna pode ser assim definida:

A Auditoria Interna compreende os exames, análises, avaliações, levantamentos e comprovações, metodologicamente estruturados para a avaliação da integridade, adequação, eficácia, eficiência e economicidade dos processos, dos sistemas de informações e de controles internos integrados ao ambiente e de gerenciamento de riscos, com vistas à administração da entidade no cumprimento de seus objetivos (ATTIE, 2010, p. 34).

Segundo o autor, a auditoria pode ser empregada em diferentes tipos de atividades, porém sempre com a mesma finalidade, que é a emissão de uma opinião por um profissional especialista na sua área de atuação. Essa opinião não pode ser emitida sem que se tenha obtido provas suficientes que atestem a veracidade de sua afirmação.

Na mesma linha de pensamento, Castro (2008, p. 157) defende que a “auditoria interna consiste num mecanismo de controle, na medida em que revisa e avalia a eficiência e a adequação dos outros controles existentes e auxilia a alta administração na tomada de decisões”.

Na administração pública, a auditoria interna pode ser definida, segundo Antunes (2009, p. 8), como “um conjunto de técnicas capazes de avaliar a gestão pública, por meio de processos e resultados gerenciais, a fim de assegurar a regular aplicação dos recursos públicos”. O autor cita que a auditoria é a técnica utilizada pelo controle interno administrativo para aprimorar a gestão estatal em todas as suas dimensões.

Ela é aplicada na identificação da legalidade, eficácia, eficiência, economicidade, qualidade e efetividade das ações públicas (estatais e não estatais). Trata-se de um importante instrumento de controle do Estado na busca da melhor alocação de seus

recursos, não só atuando para corrigir o desperdício, a improbidade, a negligência e a omissão, mas, e principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, buscando garantir os resultados pretendidos, além de destacar os impactos e benefícios sociais advindos (ANTUNES, 2009, p. 8).

As auditorias, tanto interna quanto externa, possuem papéis importantes nas organizações, sobretudo quando se trata de monitoramento de controles internos. Os referidos controles são objeto da primeira análise, antes de iniciar os trabalhos, pois, dependendo do resultado, vai ser realizado o planejamento da auditoria. Quanto mais eficientes forem os controles internos, menos testes de auditoria necessitarão ser realizados para a conclusão dos trabalhos (NASCIMENTO et. al, 2009, p. 124).

A administração pública utiliza-se de várias modalidades de auditorias, de acordo com Antunes (2009), a auditoria governamental classifica-se em: auditoria de gestão, auditoria de sistema e de desempenho, também conhecida como operacional. A auditoria de gestão está relacionada à avaliação do planejamento estratégico, a fim de constatar se a diretriz organizacional foi definida com coerência. A auditoria de sistemas verifica a adequação das instalações físicas, onde os *hardwares* estão instalados, além da segurança dos equipamentos, e de avaliar o sigilo e a segurança dos dados armazenados. A auditoria operacional está relacionada ao funcionamento das áreas administrativas, seus controles e suas atividades.

É importante acrescentar a essa classificação a auditoria contábil e a de conformidade. A auditoria contábil é responsável pela avaliação dos controles contábeis e dos demonstrativos publicados, além de possibilitar a identificação de possíveis desvios dos recursos financeiros e patrimoniais. Já a auditoria de conformidade é utilizada para fazer avaliações de legalidade e legitimidade, verificando se o agente público agiu de acordo com todas as normas e os princípios aplicáveis à sua decisão.

2.2.2 Controladoria

Almeida, Parasi e Pereira (2010) relatam que a controladoria, apoiada na teoria da contabilidade e em uma visão multidisciplinar, é responsável pelo estabelecimento das bases teóricas e conceituais, imprescindíveis à construção e manutenção de modelos de gestão e sistemas de informação, que atendam às necessidades gerenciais e de processos da organização, para que possam efetivar as melhores decisões. Para os autores, a controladoria analisada como uma unidade administrativa, é “órgão aglutinador e direcionador de esforços dos demais gestores que conduzam à otimização do resultado global da organização” (ALMEIDA, PARASI E PEREIRA, 2010, p. 345).

O conceito de controladoria está relacionado à gestão da instituição. Essa área, quando constituída, deverá trabalhar em sintonia com a alta direção da organização, atuando nas áreas administrativas e no planejamento, para que as decisões sejam as mais acertadas e o sucesso esperado seja alcançado.

“Assim, a Controladoria possui o papel de integrar todas as áreas da organização e instigá-las a caminhar em busca do cumprimento da missão da organização e, conseqüentemente, garantir sua continuidade” (RONCALIO, 2009, p. 21). A autora cita que a controladoria está fundamentada no processo de gestão, conhecido também como processo decisório, atuando no planejamento, execução e controle, apoiada na coordenação do sistema de informação da organização.

Confirmando essas definições, Schier (2010, p. 45) ensina que a “Controladoria é um fator agregador e integrador de atividades necessárias para a gestão dos negócios, na busca de competitividade e maximização dos resultados.”

A controladoria tem como responsabilidade ser uma indutora dos gestores, buscando uma melhora nas decisões. É sua função promover a eficácia dessas decisões, acompanhando a execução dos objetivos estabelecidos, identificando as razões para a ocorrência de eventuais desvios entre os resultados alcançados e os esperados, indicando as correções de rumo, quando necessárias (NASCIMENTO E REGINALDO, 2009).

Os conceitos apresentados permitem concluir que a controladoria atua, principalmente, em aspectos relacionados à gestão, com a função de auxiliar os gestores para que os objetivos traçados sejam alcançados, agregando melhorias às demais áreas administrativas e corrigindo eventuais desvios ocorridos ao longo de todo o processo de gestão.

2.2.3 Controle Interno

O Comitê de Procedimentos de Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados - AICPA (apud ATTIE, 2010, p. 148) define que o controle interno compreende:

[...] o plano de organização e conjunto coordenado dos métodos e medidas, adotados pela empresa, para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e a fidedignidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada pela administração.

Attie (2009, p. 185) ensina que “controle interno compreende todos os meios planejados numa empresa para dirigir, restringir, governar e conferir suas várias atividades com o propósito de fazer cumprir os seus objetivos.” De acordo com o autor, os meios de controle incluem a forma de organizações, políticas, sistemas, procedimentos, instruções, padrões, comitês, plano de contas, estimativas, orçamentos, manuais de procedimentos, treinamento etc.

Para Castro (2008), na administração pública, o objetivo do controle interno é funcionar como um instrumento de auxílio para o administrador público, para proteção e defesa do cidadão. O controle auxilia para que os objetivos da organização pública sejam alcançados e que as ações sejam conduzidas de forma econômica, eficiente e eficaz.

Muitas vezes, relata Attie (2009), imagina-se ser o controle interno sinônimo de auditoria interna, todavia, essa é uma visão equivocada, tendo em vista que a auditoria interna equivale a um trabalho metodologicamente organizado para avaliação dos controles internos, normalmente executado por uma área especializada, ao contrário do controle interno que se refere a procedimentos de organização adotados de maneira permanente.

O controle interno pode ser definido, então, como um conjunto de mecanismos utilizados pelas áreas administrativas para que erros sejam minimizados, desvios sejam evitados e as atividades sejam realizadas com maior monitoramento, eficiência e efetividade.

2.2.4 Sistema de Controle Interno

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 70, definiu a responsabilidade do sistema de controle interno.

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.

Ao realizar uma pesquisa na literatura, evidencia-se que algumas obras não apontam a diferença clara entre os conceitos de controle interno e sistema de controle interno. Na verdade, muitas vezes os dois são tratados como sinônimos, provocando conflitos conceituais ao leitor.

O controle interno, definido de maneira simples, como foi abordado no tópico 2.2.3, é o conjunto de procedimentos que são utilizados para que as atividades sejam realizadas da melhor maneira possível por uma área específica. Ao passo que o sistema de controle interno é a interligação dos controles utilizados por cada área na estrutura da organização.

Vieira (2010, p. 2), ao tentar esclarecer a confusão que se faz entre o sistema de controle interno da Constituição Federal de 1988 e o controle interno da própria entidade, explica que uma adequada compreensão sobre o conceito de “sistema de controle interno” exige o entendimento do que seja sistema, assim como do que seja controle interno, e a consequência deste controle organizado.

Um sistema de controle interno compreende a estrutura e o processo de controle. A atuação do sistema de controle interno, além de salvaguardar os interesses públicos, é fundamental, à medida que permite a responsabilização solidária dos infratores, principalmente nos casos de desvios de finalidade dos recursos públicos.

Áreas administrativas com controles internos seguros e organizados apresentam um sistema de controle interno com as mesmas características. Entretanto, em situação de controles deficientes e frágeis o sistema se apresentará comprometido, possibilitando desvios, erros, e em alguns casos, fraudes.

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa tem como objetivo analisar, de forma prática, como estão constituídos os sistemas de controle interno do Ministério Público estadual, em todo o território nacional, mais especificamente quanto à existência de uma área própria para realização do controle interno na estruturada administrativa: sua denominação, suas atividades principais, o número e a formação dos colaboradores e a posição hierárquica.

Com o objetivo de alcançar o embasamento da pesquisa, foi adotada uma metodologia que permitiu estabelecer parâmetros e obter, de maneira organizada, as informações desejadas. Segundo Marconi e Lakatos (2009), o método é um conjunto de atividades que, de forma sistematizada e racional, permite que os conhecimentos válidos e verdadeiros possam ser alcançados com maior rapidez, segurança e economia, identificando erros e colaborando nas decisões do pesquisador.

O trabalho realizado consiste em uma pesquisa exploratória. Na percepção de Gil, (2008, p. 27) as “Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar uma visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato”. O autor ainda explica que as pesquisas exploratórias se propõem a esclarecer e modificar conceitos e ideias, já que são realizadas a partir da formulação de problemas mais precisos ou hipóteses que poderão ser utilizadas para estudos posteriores. Esses conceitos vão ao encontro do que é proposto nesta pesquisa, que é apresentar a existência de uma área específica de controle interno, na estrutura administrativa do Ministério Público estadual.

Para melhor realizar o trabalho de coleta de dados, Medeiros (2009) menciona que seria adequado adotarem-se técnicas como de observação direta intensiva, cuja modalidade mais adotada é a entrevista, formulários e levantamento de documentos. A coleta dos dados

foi realizada com a elaboração de um questionário com perguntas abertas e fechadas, remetido ao Ministério Público estadual, em cada unidade da federação.

O questionário, a pesquisa bibliográfica e os encontros nacionais de controle interno dos Ministérios Públicos, ocorridos em 2009 e 2010, foram os elementos utilizados para a produção do trabalho. O questionário foi remetido via *e-mail*, e respondido da mesma forma, sendo realizados contatos telefônicos para ressaltar a importância para todos os envolvidos.

O método quantitativo e qualitativo foi utilizado para avaliação dos dados e das informações.

A metodologia qualitativa preocupa-se em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano. Fornece análise mais detalhada sobre as investigações, hábitos, atitudes, tendências de comportamentos, etc. No método quantitativo, os pesquisadores valem-se de amostras amplas e de informações numéricas, enquanto que no qualitativo as amostras são reduzidas, os dados são analisados em seu conteúdo psicossocial e os instrumentos de coleta não são estruturados (MARCONI E LAKATOS, p. 269, 2009).

Além do levantamento de dados quantitativos, como por exemplo, o número de áreas de controle interno criadas, realizou-se também uma análise qualitativa das respostas fornecidas. A partir dessas avaliações chegou-se a um diagnóstico.

4 O ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO NO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

A proposta do trabalho teve como diretriz verificar a existência de uma área de controle interno na estrutura administrativa do Ministério Público estadual, em todas as unidades da federação. Foram apuradas informações quanto a sua denominação, suas atividades principais, o número e a qualificação de colaboradores e a posição hierárquica, e, ao final, apresentado um diagnóstico.

4.1 EXISTÊNCIA DE ÁREA ESPECÍFICA

O Ministério Público de um Estado não respondeu ao questionário encaminhado. Dos 25 questionários recebidos, cinco não possuem em sua estrutura área de controle interno formalmente constituída. Até a data de realização desta pesquisa é possível afirmar que 76,92% do Ministério Público dos estados possuem a citada área e 19,23% ainda não constituíram. Vale destacar que desses cinco, um já está em processo de implantação, que deve ser finalizado no ano de 2011.

Outra constatação relevante foi a existência de uma área de controle interno constituída por profissionais de um Órgão externo. Os profissionais são deslocados da Fazenda estadual para realização dos trabalhos de controle interno, fazendo com que este Ministério Público perca a possibilidade de ampliar as atividades dos seus profissionais, principalmente as relacionadas à gestão.

É importante destacar a necessidade de se estruturar uma área de controle interno, tendo em vista sua previsão na Constituição Federal de 1988 e em regulamentações dos Tribunais de Contas do Brasil. Ainda que todos os Ministérios Públicos não tenham essa área criada, é oportuno salientar que além de uma exigência legal, uma estrutura de controle formalmente constituída é mais uma ferramenta que pode auxiliar na gestão e na melhoria do desempenho administrativo da Instituição.

Possui Área de Controle Interno	(%) Possui Área de Controle Interno	Não possui Área de Controle Interno	(%) Que não possui Área de Controle Interno	Não Responderam	(%) Não Responderam	Total
20	76,92%	05	19,23%	01	3,85%	26

Quadro 1: existência de Áreas de Controle Interno

Fonte: dados da pesquisa

4.2 POSIÇÃO HIERÁRQUICA

A posição hierárquica do controle interno é importante, tendo em vista a necessidade de os profissionais terem autonomia para desenvolver suas atividades. A subordinação a qualquer outra área administrativa pode limitar o trabalho e, conseqüentemente, os resultados obtidos. Se a chefia do Ministério Público é exercida pelo Procurador-Geral de Justiça, a área de controle interno deve estar subordinada ao seu Gabinete.

Posição Hierárquica	Incidência	(%) Representação
Gabinete do Procurador-Geral	12	60,00%
Secretaria-Geral	04	20,00%
Diretor-Geral	01	5,00%
Gabinete do Subprocurador-Geral para Assuntos Administrativos	02	10,00%
Colégio de Procuradores	01	5,00%
Total	20	100,00%

Quadro 2: Posição hierárquica

Fonte: dados da pesquisa

Na pesquisa realizada foi constatado que 60% dos Ministérios Públicos possuem os órgãos de controle interno vinculados ao Procurador-Geral de Justiça. Em segundo lugar, aparece a subordinação à Secretária-Geral, com quatro incidências, e apenas um dos entrevistados apresentou vinculação ao Diretor-Geral e um ao Colégio de Procuradores.

Analisando a organização do Ministério Público estadual, definida pela LONMP, observa-se que o reconhecimento formal e uma vinculação direta da área de controle interno ao Gabinete do Procurador-Geral é imprescindível, pois a ela é imposta constitucionalmente a responsabilidade solidária sobre as irregularidades e ilegalidades que venham a ocorrer na gestão administrativa da Instituição.

4.3 DENOMINAÇÃO

No quadro 3, é apresentado um diagnóstico das nomenclaturas adotadas para definição da área de Controle Interno.

Denominação da área de Controle Interno	Incidência
Assessoria de Controle Interno	04
Controladoria Interna	04
Auditoria Interna	03
Divisão de Controle Interno	02
Coordenadoria Geral de Controle e Auditoria Interna	01
Assessoria de Controle Interno e Auditoria	01
Controle Interno	01

Diretoria de Controle	01
Comissão de Controle Interno	01
Assessoria de Auditoria e Controle Interno	01
Coordenadoria de Auditoria e Controle	01
Total	20

Quadro 3: denominação das Áreas de Controle Interno

Fonte: dados da pesquisa

Ainda que a denominação não seja um dos fatores mais importantes, pois o que deve ser observado, em uma primeira análise, é sua existência e atividades desenvolvidas, foi verificado que a área de Controle Interno apresenta uma variedade de nomenclaturas, conforme demonstrado no quadro 3. A maior incidência observada foi Assessoria de Controle Interno e Controladoria Interna (4), seguidas por Auditoria Interna (3).

A utilização da mesma nomenclatura ainda que não seja algo fundamental para o alcance dos resultados desejados, seria adequada para sua padronização, pois assim facilitaria a definição de responsabilidades e de parâmetros de atuação da Área de controle interno.

4.4 NÚMERO DE COLABORADORES

Para execução das atribuições da área de controle interno, de acordo com as características administrativas e orçamentárias de cada Ministério Público estadual, é necessária a composição de uma equipe multidisciplinar, formada por profissionais graduados em Ciências Contábeis, Engenharia, Administração, Direito, Ciências da Computação etc. Entretanto, o que se verificou nesta pesquisa, conforme apresentado no quadro 4, é que o número de colaboradores, em alguns casos, é limitado ou insuficiente e a formação mais encontrada foi em Ciências Contábeis.

N. de colaboradores por Ministério Público	Incidência de Formação
05	Ciências Contábeis
04	Ciências Contábeis, Administração e Direito
03	Economia e Direito
05	Não informou
13	Ciências Contábeis, Direito e Engenharia
07	Ciências Contábeis, Economia e Administração
03	Ciências Contábeis
02	Ciências Contábeis e Administração
03	Ciências Contábeis
01	Ciências Contábeis
03	Não informou
03	Ciências Contábeis
02	Ciências Contábeis e Administração
28	Ciências Contábeis, Direito e Administração
06	Ciências Contábeis e Análise de Sistemas
04	Ciências Contábeis
01	Não informou
07	Ciências Contábeis, Economia, Administração e Direito
03	Ciências Contábeis

03	Ciências Contábeis e Administração
----	------------------------------------

Quadro 4: Quantidade e formação dos colaboradores das Áreas de Controle Interno

Fonte: dados da pesquisa

É imprescindível destacar que nem todos os Ministérios Públicos possuem um quadro funcional e um orçamento que justifique uma grande equipe multidisciplinar na composição da área de controle interno, todavia não pode ficar limitado a contar com apenas um profissional do ramo da contabilidade para esse fim. Por menor que seja a complexidade administrativa da Instituição, um profissional de área diversa atuando em conjunto ao profissional contábil, agregará conhecimento e qualificação ao trabalho realizado.

4.5 PRINCIPAIS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS

As atividades desenvolvidas pelas áreas de controle interno se mostraram as mais variadas, sendo pulverizadas no ramo contábil, administrativo, jurídico, dentre outras. Por conta dessa diversidade foi elaborado o quadro 5, com vinte atividades que merecem destaque.

Principais Atividades Desenvolvidas
1 - Acompanhar o cumprimento dos dispositivos da LRF
2 - Analisar todos os procedimentos administrativos, inclusive pagamento a fornecedores, concessão e prestação de contas de suprimento de fundos, diárias, alienações, contratos administrativos, ressarcimentos etc.
3 - Analisar processos de compras, contratos e demais processos administrativos
4 - Apoiar o Controle Externo
5 - Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas e projetos e do orçamento
6 - Avaliar o Sistema de Controle Interno das áreas administrativas da Procuradoria-Geral de Justiça
7 - Colaborar nos processos decisórios da Administração Superior
8 – Consolidar a Prestação de Contas anual
9 – Consolidar informações por meio de demonstrativos e relatórios para subsidiar os trabalhos da Auditoria Interna
10 - Elaborar de Pareceres e Relatórios Técnicos para auxiliar a Administração na tomada de decisões
11 - Elaborar laudo pericial em processos encaminhados por promotores da área de improbidade administrativa
12 - Elaborar Parecer nos Demonstrativos Contábeis
13 - Elaborar relatórios e Prestação de Contas de Convênios
14 – Examinar os meios utilizados para a proteção dos ativos, observando a probidade na guarda e aplicação de valores e bens e comprovando sua existência real
15 - Inspeções em diversos setores, como almoxarifado, patrimônio etc.
16 - Planejar e realizar Auditorias nas demais Áreas Administrativas
17 - Proceder à imediata tomada de contas, quando constatar qualquer irregularidade de natureza interna ou legal
18 - Realizar o controle das informações no Portal de Transparência
19 - Respostas, formais e informais, a indagações técnicas das áreas administrativas ou do ordenador de despesas
20 - Verificar a segurança lógica e a confiabilidade nos sistemas (<i>softwares</i>) desenvolvidos em computadores, bem como os direitos de uso dos referidos programas

Quadro 5: Principais atividades desenvolvidas pelas Áreas de Controle Interno

Fonte: dados da pesquisa

Pode-se verificar que são realizados trabalhos em diversas áreas de conhecimento, como contabilidade, administração, direito, economia, informática etc. Não foram destacados os trabalhos na área de engenharia, entretanto podem estar inseridos nas rotinas de auditoria, processos administrativos, entre outros.

Uma atividade que também chamou a atenção foi a de número 11, já que os profissionais do controle interno também subsidiam a atividade-fim, elaborando laudos periciais relativos a processos de improbidade administrativa, descaracterizando, assim, a funcionalidade da área que tem sua base na atividade-meio.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo demonstrou, considerando o objetivo inicial da pesquisa, que o sistema de controle interno do Ministério Público estadual, em algumas unidades da federação, merece mais atenção no sentido de fortalecer sua estrutura, para prestação de um serviço de melhor qualidade. Quanto mais eficaz for o sistema de controle, maiores serão os resultados alcançados e menores serão as possibilidades de desvios e constrangimentos para seus gestores.

A pesquisa verificou também a existência de diferenças entre as estruturas das áreas de Controle Interno constituídas, sugerindo, dessa forma, discussões e ações para que se obtenham estruturas mínimas, não só de pessoal e física, como também tecnológica. Existe também a necessidade de definição dos parâmetros de atuação, para um mínimo alinhamento de atividades. Sem o devido alinhamento, alguns Ministérios Públicos estaduais continuarão com estruturas de controle muito frágeis.

Outro aspecto importante é o grau de autonomia dentro da Instituição. Ainda que essa autonomia seja limitada, é salutar que o órgão esteja vinculado e realize um trabalho em conjunto com o gestor máximo do Ministério Público, nesse caso, o Procurador-Geral de Justiça. Dessa forma, é possível evitar interferências de terceiros e todos os órgãos administrativos podem ser avaliados adequadamente.

A formação da equipe que compõe a área também precisa ser revista, tendo em vista o campo de atuação e o avanço tecnológico e administrativo que vem sendo observado no âmbito do Ministério Público. Sem uma equipe capaz de desenvolver um trabalho multidisciplinar torna-se inviável o desenvolvimento adequado de determinadas atividades. A fim de ilustrar essa dificuldade, apresenta-se o exemplo da análise de uma obra de engenharia sem um engenheiro.

A nomenclatura adotada mostrou-se variável. Ainda que se entenda, a partir dos conceitos apresentados, que poderia haver uma padronização com uma nomenclatura mais adequada às atribuições da área de controle interno, mais importante em um primeiro momento, é fortalecê-las para que o Ministério Público possa realizar suas atividades administrativas de maneira segura, eficiente e efetiva.

O Ministério Público estadual tem ganhado destaque, no cenário nacional, e, com isso, aumentou sua demanda de atividades e necessidade de recursos. Como os recursos são escassos, o sistema de controle interno é fundamental, pois pode contribuir para a otimização do dinheiro público, daí a justificativa para implantação de uma área de controle interno estruturada adequadamente.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Manoel Luiz Camilo de Moraes. Controle interno no Brasil. Dificuldades de padronização. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 2258, 6 set. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=13435>>. Acesso em: 19 out. 2010.

ATTIE, William. **Auditoria interna**. 2ª ed. - 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

ATTIE, William. **Auditoria**: conceitos e aplicações. 5ª ed. - 2. São Paulo: Atlas, 2010.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei n. 8.625, de 1993. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em: www.cnmp.gov.br. Acessado em 10 de novembro de 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública**: um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países. 17 de jul. 2009. Disponível em <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/1250706.pdf>> Acesso em 24 de out. 2010.

ALMEIDA, Lauro Brito de; PARASI, Claudio; PEREIRA, Carlos Alberto. Controladoria. In CATELLI, Armando (coord.). **Controladoria**: uma abordagem da gestão econômica - GECON. 2ª ed. - 8. reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.

CASTRO, Domingos Poubel de. Auditoria e controle interno na Administração Pública: evolução do controle interno no Brasil: do código da contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003: guia para a atuação das auditorias e organização dos controles internos nos Estados, Municípios e ONGs. São Paulo: Atlas, 2008.

CFC - CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução CFC n. 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>. Acesso em: 27 out. 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LUNKES, Rogério João; SCHNORRENBURGER, Darci, Antônio Carlos. **Controladoria**: na coordenação dos sistemas de gestão. São Paulo: Atlas, 2009.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 7ª ed. Rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MEDEIROS, João Bosco. Redação científica: a prática de fichamentos, resumos, resenhas. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NASCIMENTO Auster Moreira et al. Sistemas de Controles Internos. In NASCIMENTO, Auster Moreira; REGINATO, Luciane (organiz.). **Controladoria**: um enfoque na eficácia organizacional. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NASCIMENTO, Auster Moreira; REGINATO, Luciane. O ambiente da área de controladoria. In NASCIMENTO, Auster Moreira; REGINATO, Luciane (organiz.). **Controladoria: um enfoque na eficácia organizacional**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

RONCALIO, Michele Patricia. **Controle interno na administração pública municipal: um estudo sobre a organização e atuação dos órgãos centrais de controle interno de municípios catarinenses com mais de 50.000 habitantes, frente às funções estabelecidas pela Constituição Federal**. 2009. 191 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis-SC, 2009.

SAUWEN FILHO, João Francisco. Ministério Público Brasileiro e o Estado Democrático **de Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SCHIER, Carlos Ubiratan da Costa. **Controladoria como instrumento de gestão**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2010.

TORNAGHI, Hélio. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Revista dos Tribunais, Vol. 1, 1976.

VIEIRA, Cleiton. **O controle interno nas câmaras municipais, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em:

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001565.pdf> Acesso em 19 de out. 2010.