

RELATÓRIO DE AUDITORIA nº 4/2024

AÇÃO DE AUDITORIA: GOVERNANÇA INSTITUCIONAL

SUMÁRIO EXECUTIVO:

O presente trabalho refere-se à auditoria realizada sobre a governança institucional no CNMP, conforme prevista no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT 2024), aprovado pela [Portaria CNMP-PRESI nº 432/2023](#). O tema foi selecionado por meio da metodologia Índice de Significância do Objeto (ISO), na qual obteve a 2ª colocação de acordo com a percepção da Alta Administração, dos gestores e da AUDIN na priorização dos objetos auditáveis.

Esta ação foi realizada no período de 11/10 a 9/12/2024, sendo executada de acordo com os procedimentos de auditoria consagrados, na extensão julgada necessária às circunstâncias apresentadas e sem que houvesse quaisquer restrições aos exames por parte dos gestores auditados, com exceção à ausência de resposta à SAUDI 28 (1102763).

O objetivo desta auditoria foi conhecer e avaliar a estrutura do Sistema de Governança Institucional do CNMP, a promoção da gestão estratégica e o monitoramento dos resultados organizacionais, bem como a efetividade da *accountability*.

O trabalho foi estruturado com base no Levantamento de Governança, Sustentabilidade e Gestão nas organizações públicas federais 2024 (iESGo) do Tribunal de Contas da União (TCU). Esse levantamento avaliou os processos de governança abordando os mecanismos de liderança, estratégia e controle, e pode ser consultado em: <https://iesgo.tcu.gov.br/>.

De acordo com o levantamento iGG (índice integrado de governança e gestão públicas) de 2021, também do TCU, o CNMP obteve como resultado 64,5%, classificado como **intermediário**. Já no iESGo 2024 houve uma melhora no índice, que alcançou 70,8%, passando a classificar-se como **aprimorado**, o que mostra uma evolução do Conselho em relação ao tema governança.

Como estratégia de atuação, a AUDIN baseou as análises segundo três questões de auditoria (QA):

- **QA1** – A estrutura e atuação do sistema de governança institucional do CNMP está em conformidade com as normas e condizente com o recomendado para a Administração Pública?
 - **Subquestão 1.1** – As estruturas de governança se organizam, interagem e procedem para alcançar, de forma eficiente, eficaz e efetiva, os objetivos organizacionais e para conferir suporte à tomada de decisão?
- **QA2** – A gestão estratégica do CNMP é promovida e os resultados organizacionais monitorados segundo as melhores práticas de governança para a Administração Pública federal?
- **QA3** – A Accountability é exercida de forma efetiva no CNMP?

No tocante à QA1, foram avaliadas a estrutura e a atuação do Sistema de Governança, bem como a interação das estruturas de governança para alcançar os objetivos organizacionais e dar suporte à tomada de decisão. Como resultado, constatou-se que **o CNMP possui estrutura de governança interna condizente com a Administração Pública, mas a interação de suas estruturas carece de melhorias para retroalimentar o Sistema e as decisões da Alta Administração**.

A QA2 abordou a implementação da gestão estratégica do CNMP e o monitoramento dos resultados organizacionais, de acordo com as melhores práticas de governança para a Administração Pública federal. Em resposta, verificou-se que **a gestão estratégica, de modo geral, tem sido promovida com foco nos objetivos estratégicos**, apesar de apresentar fragilidade no monitoramento

da estratégia.

No que se refere à QA3, foi avaliada a efetividade da *accountability* no CNMP, sobre o que se concluiu que **o Conselho presta contas diretamente à sociedade, seus canais de denúncia estão estabelecidos e há mecanismos para apuração e promoção de responsabilização, em caso de comprovação de irregularidades e atos ilícitos.** Contudo, verifica-se a **necessidade de uma divulgação mais efetiva dos canais de denúncia para o público interno do CNMP, além da correção de inconformidades na acessibilidade dos canais de denúncia e no formato de apresentação dos relatórios** para prestação de contas à sociedade.

Portanto, de maneira geral, o CNMP apresenta estrutura de governança compatível com o recomendado pelas melhores práticas e com os parâmetros da Administração Pública Federal, apresentando possibilidades de melhoria normativa, em fluxos e no monitoramento.

I – APRESENTAÇÃO

Em cumprimento ao Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT 2024), publicado por meio da [Portaria CNMP-PRESI nº 432/2023](#), apresenta-se o Relatório de Auditoria sobre Governança Institucional.

O presente trabalho foi realizado no período de 11/10 a 9/12/2024, sendo executado de acordo com os procedimentos de auditoria consagrados, na extensão julgada necessária às circunstâncias apresentadas e sem que houvesse quaisquer restrições aos exames por parte dos gestores auditados, com exceção à ausência de resposta à SAUDI 28 (1102763).

O objetivo deste trabalho foi conhecer e avaliar a estrutura do Sistema de Governança Institucional do CNMP, o alcance dos objetivos organizacionais, a efetividade da *accountability*, bem como a promoção da gestão estratégica e os respectivos resultados organizacionais.

Para tanto, esta ação contemplou análises *a posteriori* dos atos e fatos relacionados à governança institucional no CNMP nos anos de 2023 e 2024, abrangendo o contexto geral do tema, a aderência das práticas adotadas neste Conselho aos normativos internos e àqueles aplicáveis à Administração Pública federal.

II – ESCOPO DO TRABALHO

O escopo do trabalho, definido na etapa de planejamento, abrangeu a avaliação dos seguintes aspectos: i) sistema de governança institucional; ii) gestão estratégica; e iii) *accountability*;

Para tanto, foram utilizados os seguintes instrumentos: Levantamento de Governança, Sustentabilidade e Gestão nas organizações públicas federais 2024 (TCU); e Levantamento de Governança e Gestão Públicas 2021 (TCU).

Nesse sentido, foram elaboradas três questões de auditoria (QA) e uma subquestão para responder aos aspectos apresentados:

- **QA1** – A estrutura e atuação do sistema de governança institucional do CNMP está em conformidade com as normas e condizente com o recomendado para a Administração Pública?
 - **Subquestão 1.1** – As estruturas de governança se organizam, interagem e procedem para alcançar, de forma eficiente, eficaz e efetiva, os objetivos organizacionais e para conferir suporte à tomada de decisão?
- **QA2** – A gestão estratégica do CNMP é promovida e os resultados organizacionais monitorados segundo as melhores práticas de governança para a Administração Pública federal?
- **QA3** – A *Accountability* é exercida de forma efetiva no CNMP?

III – METODOLOGIA

3.1 Amostragem

Esta auditoria não demandou utilização de amostragem.

3.2 Procedimentos de auditoria adotados

Os principais procedimentos adotados neste trabalho foram teste de observância, entrevista, *benchmarking*, *checklist* e análise documental, abrangendo principalmente:

- verificação da conformidade dos atos de governança com os normativos internos e externos;
- avaliação da adequabilidade da atuação das instâncias de governança corporativa e temática;
- análise da implementação da estratégia e do monitoramento do seu desempenho; e
- adequabilidade das publicações realizadas no CNMP, em cumprimento à transparência ativa, bem como do canal de denúncias e dos mecanismos para apurar indícios de irregularidades voltados a promover a responsabilização.

3.3 Avaliação da Governança Corporativa

O Estado existe fundamentalmente para entregar ao cidadão bem-estar, segurança e justiça. Já a Administração Pública é a materialização desse Estado, organizada para executar os serviços necessários à satisfação do bem-público.

Nesse contexto, constitucionalmente, o CNMP está dentro das funções essenciais à justiça e foi criado para controlar a atuação administrativa e financeira do Ministério Público e o cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, a fim de que a sociedade receba, na ponta, um serviço de excelência prestado pelo Ministério Público Brasileiro.

Ou seja, o Conselho atua para garantir que os representantes do Ministério Público atuem em favor da sociedade defendendo a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Todavia, tais funções precisam ser desempenhadas com zelo e excelência, motivo pelo qual a missão do CNMP é fortalecer o Ministério Público para uma atuação socialmente efetiva, o que significa produzir um serviço de valor para o cidadão.

Nesse sentido, a governança pública existe para aumentar e preservar o valor que o Estado entrega ao cidadão. Mas especificamente, no âmbito das organizações públicas, a governança é a aplicação de práticas de liderança, estratégia e controle que permitem aos líderes dessas organizações avaliarem seu cenário e necessidades para, então, poder direcionar uma atuação assertiva e, em seguida, monitorar o seu funcionamento, com o objetivo de aumentar as chances de entregar bons serviços aos cidadãos.

Portanto, o objetivo da governança não é a imposição de mais controles e burocracia, mas a melhoria do desempenho da organização para entregar mais valor à sociedade. Ela é a função direcionadora e tem com foco na produção de resultados sustentáveis.

Figura 1: Modelo de governança e gestão. (fonte: TCU)

Por outro lado, a gestão é a função realizadora responsável por planejar a forma mais adequada de implementar as diretrizes estabelecidas pela governança, executar os planos e fazer o controle de indicadores e de riscos.

Figura 2: Relação entre governança e gestão. (fonte: TCU)

No âmbito da Administração Pública Federal, o Decreto nº 9.203/2017 dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, na qual são apontados os seguintes princípios: i) capacidade de resposta; ii) integridade; iii) confiabilidade; iv) melhoria regulatória; v) prestação de contas e responsabilidade; e vi) transparência.

No âmbito do CNMP, a governança corporativa é normatizada pela Portaria CNMP-PRESI nº 203, de 1º de junho de 2023, que institui os princípios de diretrizes para realizar os mecanismos de governança na instituição. De acordo com a norma, a governança é “o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas a alcançar a missão institucional e a otimizar os resultados oferecidos aos cidadãos e aos usuários dos seus serviços”. (grifos adicionados)

Para atingir esses resultados, o CNMP se apoia nos seguintes princípios de governança:

- Art. 4º São princípios da governança do CNMP:
- I - agilidade;
 - II - decisão baseada em evidências, em riscos e em colaboração;
 - III - integração sistêmica de projetos e de processos de trabalhos;
 - IV - integridade;
 - V - prestação de contas transparente e responsável; e
 - VI - sustentabilidade.

Partindo dessas premissas, a presente auditoria foi estruturada com base no Referencial Básico de Governança Organizacional para Organizações Públicas e outros entes jurisdicionados do Tribunal de Contas da União e no levantamento do Índice *Environmental, Social and Governance* 2024 (iESGo 2024), também do TCU.

A título informativo, apresenta-se abaixo quadro comparativo do Levantamento de Governança, Sustentabilidade e Gestão nas organizações públicas federais - Acórdão 1913/2024 - Plenário (iESGo 2024), entre o CNMP, os ramos do MPU e a Escola Superior do MPU:

Tabela 1: iESGo 2024 - Levantamento de Governança, Sustentabilidade e Gestão nas organizações públicas federais - Acórdão 1913/2024 - Plenário.

INDICADOR	VALOR						COMPARAÇÃO ENTRE CNMP, RAMOS e ESMPU					
	CNMP	MPF	MPM	MPDFT	MPT	ESMPU	1º	2º	3º	4º	5º	6º
iESGo (índice ESG)	60,6	57,0	39,1	67,3	59,9	46,9	MPDFT	CNMP	MPT	MPF	ESMPU	MPM
iES (índice integrado de sustentabilidade ambiental e social)	27,3	50,3	7,9	46,1	73,9	25,0	MPT	MPF	MPDFT	CNMP	ESMPU	MPM
iGovSustentAmb (índice de governança e gestão da sustentabilidade ambiental)	32,1	40,0	9,2	67,7	61,1	21,6	MPDFT	MPT	MPF	CNMP	ESMPU	MPM
iGovSustentSocial (índice de governança e gestão da sustentabilidade social)	23,4	58,7	6,9	28,5	84,3	27,8	MPT	MPF	MPDFT	ESMPU	CNMP	MPM
iGG (índice integrado de governança e gestão públicas)	60,5	61,8	41,9	64,5	41,5	43,2	MPDFT	MPF	CNMP	ESMPU	MPM	MPT
iGovPub (índice de governança pública organizacional)	70,8	56,8	46,8	75,2	66,6	55,1	MPDFT	CNMP	MPT	MPF	ESMPU	MPM
iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas)	67,1	76,8	22,7	52,4	44,9	36,1	MPF	CNMP	MPDFT	MPT	ESMPU	MPM
iGestPessoas (índice de gestão de pessoas)	77,8	74,2	28,8	34,0	25,8	27,4	CNMP	MPF	MPDFT	MPM	ESMPU	MPT
iGovTI (índice de governança e gestão de tecnologia da informação e de segurança da informação)	46,2	59,0	44,2	60,7	31,9	34,0	MPDFT	MPF	CNMP	MPM	ESMPU	MPT

iGestTI (índice de gestão de tecnologia da informação e da segurança da informação)	54,7	61,4	56,1	54,0	17,6	16,3	MPF	MPM	CNMP	MPDFT	MPT	ESMPU
iGovContratações (índice de governança e gestão de contratações)	52,0	42,7	50,8	76,9	81,1	63,8	MPT	MPDFT	ESMPU	CNMP	MPM	MPF
iGestContrat (índice de gestão de contratações)	45,2	50,9	37,1	64,4	65,7	61,1	MPT	MPDFT	ESMPU	MPF	CNMP	MPM
iGovOrcament (índice de governança e gestão orçamentárias)	70,3	44,3	53,8	97,2	17,1	70,4	MPDFT	ESMPU	CNMP	MPM	MPF	MPT
iGestOrcament (índice de gestão orçamentária)	51,7	69,0	39,1	94,9	19,1	52,0	MPDFT	MPF	ESMPU	CNMP	MPM	MPT

Segundo o Referencial Básico, as práticas de governança pública organizacional podem ser sintetizadas na figura abaixo:

Figura 3: Práticas relacionadas aos mecanismos de governança (fonte: TCU)

Os itens de avaliação presentes no iESGo 2024 também se estruturam de acordo com o modelo acima descrito. Todavia, foi realizada uma seleção de tópicos a serem abordados neste trabalho, tendo em vista que alguns assuntos que compõem modelo foram temas de trabalhos recentes, de modo que os resultados de outras auditorias serão utilizados para compor a conclusão desta ação.

Outras práticas serão objeto de trabalhos específicos, pois necessitam de análise mais aprofundada em virtude da complexidade e da própria maturidade da governança institucional do CNMP.

Em vista disso, seguindo a estrutura dos tópicos de avaliação dos levantamentos mencionados, os temas selecionados para este trabalho foram:

Figura 4: Práticas relacionadas aos mecanismos de governança avaliadas na auditoria (fonte: AUDIN)

Portanto, as práticas de governança “Promover a integridade”, “Promover a capacidade da liderança”, “Gerir riscos”, “Estabelecer a estratégia”, “Monitorar o desempenho das funções de gestão”, “Promover a transparência”, “Avaliar a satisfação das partes interessadas”, e “Avaliar a efetividade da auditoria interna” não fizeram parte do escopo deste trabalho.

Tal seleção se traduziu nas três Questões de Auditoria apresentadas anteriormente, as quais nortearam as avaliações da AUDIN detalhadas adiante.

IV – BASE NORMATIVA

Para a execução da presente auditoria, foi observada, especialmente, a legislação relacionada a seguir:

a) **Resolução nº 92/2013** – Institui o **Regimento Interno** do Conselho Nacional do Ministério Público (RICNMP);

b) **Portaria CNMP-PRESI nº 70/2014** – Dispõe sobre a **organização e o funcionamento dos Comitês, Fóruns, Representações, Grupos de Trabalho** e congêneres no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público e dá outras providências;

c) **Portaria CNMP-PRESI nº 60/2015** – Institui o **Programa de Gestão Ambiental Sustentável e a Comissão de Gestão Ambiental Sustentável** do CNMP;

d) **Resolução CNMP nº 147/2016** – Dispõe sobre o **planejamento estratégico nacional do Ministério Público**, estabelece diretrizes para o planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, das unidades e ramos do Ministério Público e dá outras providências;

- e) **Decreto nº 9.203/2017** – Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;
- f) **Portaria CNMP-PRESI nº 45/2017** – Institui a **Política de Gestão de Riscos** do Conselho Nacional do Ministério Público;
- g) **Portaria CNMP-PRESI nº 153/2017** – Regulamenta a **Política de Segurança Institucional** do Conselho Nacional do Ministério Público;
- h) **Portaria CNMP-PRESI nº 25/2018** – Dispõe sobre o **planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público** e dá outras providências;
- i) **Portaria CNMP-PRESI nº 120/2019** – Institui o **Programa de Integridade** do Conselho Nacional do Ministério Público;
- j) **Acórdão 2164/2021-TCU-Plenário**, que trata do acompanhamento dos índices de governança e gestão dos órgãos da Administração Pública Federal - Ciclo 2021;
- k) **Portaria CNMP-PRESI nº 23/2023** – Dispõe sobre a **estrutura organizacional, organização interna e as atribuições das unidades administrativas** do Conselho Nacional do Ministério Público;
- l) **Portaria CNMP-PRESI nº 203/2023** – Trata da **Política e do Sistema de Governança Institucional** do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP);
- m) **Acórdão 1913/2024-TCU-Plenário**, que trata do levantamento sobre a situação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal quanto à adoção de **práticas ambientais, sociais e de governança (ESG)**;
- n) Referencial para **Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. Tribunal de Contas da União, 2014;
- o) Referencial Básico de **Governança Organizacional para organizações públicas** e outros entes jurisdicionados ao TCU, 3ª edição (aprovado pela Portaria TCU 170/2020);
- p) **Dez passos para a boa governança**, 2ª Edição, 2021.

V – RESULTADO DAS ANÁLISES

5.1 Questão de Auditoria 1 – A estrutura e atuação do sistema de governança institucional do CNMP está em conformidade com as normas e condizente com o recomendado para a Administração Pública?

Subquestão 1.1 – As estruturas de governança se organizam, interagem e procedem para alcançar, de forma eficiente, eficaz e efetiva, os objetivos organizacionais e para conferir suporte à tomada de decisão?

Esta Questão de Auditoria avaliou pontos situados dentro do mecanismo liderança, que é sinônimo de instâncias internas de governança, e engloba os colegiados superiores e a alta administração da organização (TCU, 2020).

Com o objetivo de verificar o funcionamento do sistema de governança institucional do CNMP, bem como a interação dessas estruturas para alcançar os objetivos organizacionais e dar suporte à tomada de decisão, foram verificados os pontos relacionados a seguir:

- a) Estabelecimento da estrutura interna de governança da organização;
- b) Adequado balanceamento de poder e segregação de funções na tomada de decisões críticas; e
- c) Adequação e suficiência do fluxo de informações por meio de reuniões, comunicações e processos de trabalho, bem como as atividades relacionadas à avaliação, ao direcionamento e ao monitoramento da gestão para garantir a efetividade do sistema de governança.

A Política e o Sistema de Governança interna do CNMP é estabelecida pela Portaria CNMP-PRESI nº 203/2023. Nela estão identificadas as instâncias de governança e suas competências, bem como os princípios e diretrizes para sua atuação.

No que se refere ao balanceamento de poder e segregação de funções na tomada de decisões críticas, foram verificados:

- a) identificação formal de balanceamento de poder e segregação de funções nas decisões críticas;
- b) identificação formal de alçadas de decisão;
- c) revisão periódica dos processos de decisão da organização para avaliar a adequação dos limites de alçada e da segregação de funções para tomada das decisões críticas identificadas; e
- d) revisão periódica das decisões críticas identificadas, de modo a identificar novas

decisões que devam ser consideradas críticas, por meio de avaliação de riscos.

Para averiguar a efetividade do sistema de governança, foram avaliados os seguintes quesitos: realização das reuniões dos comitês previstas na Portaria CNMP-PRESI nº 203/2023; apreciação pelo Comitê de Governança Corporativa (CGC) dos processos e dos instrumentos de gestão; e monitoramento da gestão.

5.1.1 Constatação – Vácuo normativo quanto às competências do Plenário do CNMP no exercício da Governança Institucional

Análise: Nos termos do art. 7º da [Portaria CNMP-PRESI nº 203, de 1 de junho de 2023](#), o Sistema de Governança Institucional do CNMP se estrutura da seguinte forma:

Figura 5: Sistema de Governança Institucional do CNMP (fonte: AUDIN)

O normativo estabelece as instâncias internas de governança corporativa:

Art. 7º A estrutura interna do Sistema de Governança Institucional do CNMP é composta de:

I - instâncias internas de governança corporativa:

- a) Plenário; e
- b) Comitê de Governança Corporativa (CGC).

Já o artigo 15 do mesmo normativo dispõe sobre as diversas competências do CGC que incluem:

- revisão da política ou do sistema de governança;
- políticas de gestão de riscos, de segurança institucional, de privacidade, de governança de dados, de comunicação e de outros temas que possam impactar no alcance da estratégia no âmbito do CNMP;
- elaboração e alteração do Planejamento Estratégico do CNMP;
- revisão dos macroprocessos de negócio da organização;
- aprovar e revisar o plano de gestão de riscos estratégicos, monitorar os riscos estratégicos e definir o apetite a riscos; e
- deliberar sobre os conflitos de competência do comitê de governança e avocar, de ordem ou a pedido, deliberações com impacto direto nos resultados institucionais e na estratégia do CNMP.

Todavia, quanto às competências de governança corporativa do Plenário, a Portaria CNMP-PRESI nº 203/2023 dispõe apenas, no art. 7º, § 1º, que o Plenário é a instância máxima do Conselho, conforme definido no Regimento Interno do CNMP:

§ 1º O comitê de governança configura órgão colegiado de natureza deliberativa, com a função de avaliar, direcionar e controlar a gestão da instituição, além de possuírem natureza consultiva, no sentido de apoiar **o Plenário, instância máxima do Conselho**, em suas atribuições, conforme definido no Regimento Interno do CNMP. (grifo nosso)

Por sua vez, o Regimento Interno do CNMP não prevê atribuições relevantes do Plenário acerca da governança institucional, restringindo-se, no seu art. 5º, a listar outras competências, entre as quais tangencia-se o tema da governança: a aprovação da proposta orçamentária; o exercício de instância revisora de decisões monocráticas do Presidente, Corregedor Nacional e dos Conselheiros-Relatores; e o esclarecimento de dúvidas ou à alteração do próprio regimento interno.

Embora conste do Regimento Interno o *LIVRO III - DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO*, o conteúdo refere-se exclusivamente ao planejamento estratégico do Ministério Público nacional.

De acordo com o Referencial Básico de Governança (p. 57):

Estabelecer o modelo de governança implica:

- a) **definir as instâncias internas de governança e as instâncias internas de apoio à governança. Isto pressupõe:** identificá-las; avaliar se são necessárias, suficientes e apropriadas ao desempenho eficaz das funções de governança na organização ou se necessitam de aprimoramento; **verificar se suas finalidades, composições e atribuições estão definidas de forma clara** e se os mecanismos de articulação entre essas instâncias permitem agilidade e responsabilização no processo decisório; avaliar se os agentes que compõem tais instâncias compreendem seus papéis e responsabilidades, bem como as regras de relacionamento com os demais;
- b) garantir, por meio de mecanismos formais, às instâncias internas de governança e às de apoio os recursos necessários e o acesso oportuno a informações necessárias ao desempenho de suas funções;
- c) estabelecer a **responsabilidade da mais alta instância de governança :**
pela aprovação e avaliação da estratégia organizacional e das políticas internas, de modo que estejam alinhadas ao interesse público; pela supervisão da gestão; e pela accountability da organização. A delegação de competências a instâncias de apoio e à gestão não retira da autoridade delegante a responsabilidade final pelos resultados produzidos; (grifo nosso)

Assim, a responsabilidade da mais alta instância de governança pela aprovação e avaliação da estratégia organizacional e das políticas internas, pela supervisão da gestão e pela *accountability* da organização tem recaído na Presidência do CNMP, por meio da aprovação das normas relacionadas e pela participação de um representante da Presidência no Comitê de Governança Corporativa.

Esse vácuo normativo também afeta a definição de limites de alçada e da segregação de funções para tomada das decisões críticas pelo CNMP, uma vez que não se estabelece até onde o CGC poderia atuar no sentido de exercer sua função de avaliar, direcionar e controlar a gestão da instituição, no sentido de apoiar o Plenário, instância máxima do Conselho, em suas atribuições, conforme definido no Regimento Interno.

As atribuições do Plenário para a governança institucional não estão claramente definidas. Desse modo, com o objetivo de fortalecer o Sistema de Governança e enaltecer o papel do Plenário é necessário estabelecer uma clara sinalização normativa sobre suas competências.

Recomendação: ao Comitê de Governança Corporativa que proponha à Presidência, conforme art. 15, I, da Portaria CNMP-PRESI nº 203/2023, a revisão da Política de Governança Institucional do CNMP, no sentido de promover a especificação das atribuições do Plenário na governança interna do CNMP.

5.1.2 Constatação – Acúmulo de responsabilidades no cargo do Secretário-Geral e conflito de competências entre CGC e Comitês temáticos

Análise: De acordo com o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU, decisões críticas são aquelas de grande impacto e de difícil desfazimento, e que, por isso, demandam limites de alçada de decisão e segregação de funções para sua tomada. Normalmente incluem questões estratégicas, objetivos estratégicos e metas principais, nomeações de cargos de alto nível, questões financeiras de grande materialidade, investimentos e desinvestimentos, padrões de conduta, definição de apetite a risco, entre outros.

Ainda segundo o citado Referencial, o balanceamento de poder deve evitar a concentração de poder, autoridade e responsabilidade nas mãos de um ou de poucos indivíduos. Como regra básica, decisões e atividades críticas devem ser tomadas ou executadas por colegiado constituído por membros competentes e mutuamente independentes.

A Portaria CNMP-PRESI nº 203/2023 estabelece no art. 7º, inc. I, que as instâncias internas de governança corporativa são o Comitê de Governança Corporativa (CGC) e o Plenário. Como dito no item anterior, o Plenário não tem atribuições da governança institucional formalizadas, de modo que as decisões estratégicas são deliberadas no âmbito do CGC ou dos comitês temáticos.

Nesse contexto, ao analisar o artigo 8º da Portaria CNMP-PRESI nº 203/2023, verifica-se que o Secretário-Geral preside o CGC, o Comitê de Governança da Tecnologia da Informação (CGTI) e o Comitê de Governança de Planejamento e Contratos (CGPC), como se mostra a seguir:

Art. 8º Integração:

a) O Comitê de Governança Corporativa (CGC):

I - o(a) Secretário(a)-Geral, que o presidirá;

II - um representante da Presidência;

III - um representante da Corregedoria Nacional do Ministério Público;

IV - um representante da Ouvidoria Nacional do Ministério Público;

V - um representante de cada Comissão Permanente do CNMP;

VI - um representante da Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público;

VII - um representante da Estratégia Nacional de Segurança Pública; e

VIII - um representante do Comitê Gestor do Plano Nacional de Gestão de Documentos e Memória do Ministério Público.

b) O Comitê de Governança de Tecnologia da Informação (CGTI)

I - o(a) Secretário(a)-Geral, que o presidirá;

II - o(a) Secretário(a) de Tecnologia de Informação, que o secretariará;

III - o(a) Chefe de Gabinete da Presidência;

IV - o(a) Secretário(a) de Gestão Estratégica;

V - um(a) membro auxiliar representando a Corregedoria Nacional do Ministério Público.

VI - o(a) Encarregado(a) pelo Tratamento de Dados Pessoais. (Incluído pela Portaria CNMP-PRESI nº 261 de 13 de agosto de 2024)

c) O Comitê de Governança da Proteção de Dados Pessoais (CGPDAP):

I - o(a) Encarregado(a) pelo Tratamento de Dados Pessoais, que o presidirá;

II - o(a) Secretário(a)-Geral;

III - o(a) Chefe de Gabinete da Presidência;

IV - um(a) membro auxiliar representando a Corregedoria Nacional do Ministério Público;

V - um(a) membro auxiliar representando a Ouvidoria Nacional do Ministério Público

VI - o(a) Secretário(a) de Administração;

VII - o(a) Secretário(a) de Tecnologia de Informação;

VIII - o(a) Secretário(a) de Gestão de Pessoas; e

IX - o(a) Secretário(a) de Gestão Estratégica.

d) O Comitê de Governança de Planejamento e Contratos (CGPC):

I - o(a) Secretário(a)-Geral, que o presidirá;

II - o(a) Secretário(a) de Administração;

III - o(a) Chefe de Gabinete da Presidência;

IV - o(a) Secretário(a) de Gestão Estratégica; e

V - o(a) Secretário(a) de Planejamento Orçamentário.

(...)

§ 2º O Secretário-Geral será substituído, em suas ausências, pelo Secretário-Geral Adjunto ou por quem indicar. (Redação dada pela Portaria CNMP-PRESI nº 261 de 13 de agosto de 2024) (grifo nosso)

Ao se analisar a estrutura interna de governança do CNMP, constata-se que há atribuição excessiva de responsabilidades ao Secretário-Geral, o qual é designado a acumular a presidência do Comitê de Governança Corporativa (CGC), do Comitê de Governança de Tecnologia da Informação (CGTI) e do Comitê de Governança de Planejamento e Contratos (CGPC).

A despeito da previsão de substituição do Secretário-Geral em suas ausências, conforme § 2º do art. 8º, ainda assim o encargo é do Secretário-Geral. Dessa forma, ainda que existam instâncias colegiadas, decisões e atividades críticas para o CNMP estão concentradas nos Comitês, quase todos presididos pelo Secretário-Geral.

Há que se considerar, ainda, que a ausência de responsabilidades atribuídas ao Plenário também implica em prejuízo à segregação de funções e limites de alçada em pautas relacionadas a questões estratégicas, objetivos estratégicos e metas principais, nomeações de cargos de alto nível, questões financeiras de grande materialidade, investimentos e desinvestimentos, definição de apetite a risco, entre outros.

Outro ponto a se considerar, é a composição do Comitê de Governança da Proteção de Dados Pessoais (CGPDAP), que é presidido pela Encarregada pelo Tratamento de Dados (DPO). Ocorre

que a participação do Secretário-Geral na sua composição o coloca em posição que se mostra incompatível com a hierarquia institucional.

Cabe destacar que, conforme os incisos II e III do art. 17 da Portaria CNMP-PRESI nº 203/2023, constam como atribuições do CGPDAP *atuar em apoio ao Plenário, ao Comitê de Governança Corporativa (CGC) e às demais instâncias internas de governança e de apoio, bem como fornecer subsídios ao Presidente do CNMP e ao Secretário-Geral para a tomada de decisão nas atividades de gestão que envolvam o tratamento de dados pessoais*. Em tese, essa participação do Secretário-Geral mostra-se conflitante, uma vez que, ao compor o CGPDAP, ele estaria atuando para fornecer subsídios a si próprio ou apoiando o CGC o qual preside.

Quanto aos demais comitês temáticos, apesar de não haver uma expressa competência de subsidiar o CGC, naturalmente as suas constituições buscaram essa atribuição em virtude de suas especialidades. Logo, a dupla presidência pelo Secretário-Geral também se mostra, em tese, conflitante.

Do exposto, a acumulação de funções no titular da Secretaria-Geral o coloca no exercício de uma governança sobre assuntos de ordem tático-operacional, quando se trata dos comitês temáticos, que pode inviabilizar o próprio desempenho desses comitês pela concorrência com assuntos relevantes inerentes ao exercício do cargo.

Recomendação: ao Comitê de Governança Corporativa que proponha à Presidência, conforme art. 15, I, da Portaria CNMP-PRESI nº 203/2023, a revisão do Sistema de Governança do CNMP, no sentido de reavaliar as composições e presidências dos comitês temáticos previstas no artigo 8º, “b”, “c” e “d” da Portaria CNMP-PRESI nº 203/2023.

5.1.3 Constatação – Fragilidade no fluxo deliberativo da Portaria CNMP-PRESI nº 203/2023

Análise: A Portaria CNMP-PRESI nº 203/2023 dispõe sobre a composição do Sistema de Governança Institucional do CNMP:

Art. 7º A estrutura interna do Sistema de Governança Institucional do CNMP é composta de:

I - instâncias internas de governança corporativa:

a) Plenário; e

b) Comitê de Governança Corporativa (CGC).

II - instâncias internas de governança temática:

a) Comitê de Governança da Tecnologia da Informação (CGTI);

b) Comitê de Governança da Proteção de Dados Pessoais (CGPDAD);

c) Comitê de Governança de Planejamento e Contratos (CGPC).

III - **instâncias internas de apoio à governança:**

a) **Alta Administração, composta pela Presidência e pela Secretaria-Geral do CNMP;**

b) Corregedoria Nacional;

c) Ouvidoria Nacional;

d) Auditoria Interna;

e) Unidades vinculadas à Secretaria-Geral do CNMP; e

f) Comissões, outros comitês e grupos de trabalho do CNMP

(...)

Art. 15. Ao Comitê Governança Corporativa (CGC) compete:

I - **propor à Presidência** a revisão da política ou do sistema de governança, bem como definir ações para sua implementação e realizar o seu monitoramento, garantindo seu alinhamento ao Planejamento Estratégico do CNMP;

II - **propor à Presidência** políticas de gestão de riscos, de segurança institucional, de privacidade, de governança de dados, de comunicação e de outros temas que possam impactar no alcance da estratégia no âmbito do CNMP e monitorar a sua aplicação, podendo propor ainda revisões das políticas mencionadas;

III - **propor à Presidência** metodologia e cronograma para elaboração e alteração do Planejamento Estratégico do CNMP e monitorar sua implementação, gestão e desempenho;

(...)

Art. 16. Ao Comitê de Governança da Tecnologia da Informação (CGTI) compete:

I - **propor à Presidência** políticas de tecnologia da informação (TI), bem como elaborar e revisar planos de ação para sua implementação e realizar o seu

monitoramento, garantindo seu alinhamento ao Planejamento Estratégico do CNMP;

(...)

Art. 18. Ao Comitê de Governança de Planejamento e Contratos (CGPC) compete:

I - **propor à Presidência** políticas de planejamento e orçamento e realizar o seu monitoramento, garantindo seu alinhamento ao Planejamento Estratégico do CNMP;

(...) (grifo nosso)

Observa-se que, de acordo com os artigos citados, os comitês temáticos reportam-se diretamente à Presidência. Ocorre que, conforme art. 7º, III, a Presidência não consta no rol das instâncias de governança, pois ela é instância de apoio à governança no sentido de que seria responsável por pautar os assuntos relevantes e decisões críticas para apreciação do Plenário.

Essa sistemática de encaminhamento dos comitês temáticos diretamente à Presidência é incongruente com o disposto no art. 15, inciso VI, que trata da competência do CGC para **apreciar anualmente e de forma integrada os Planos Diretores, o Plano de Gestão e o Plano de Auditoria Interna, com a finalidade de garantir o alinhamento desses planos à estratégia**.

Isso porque partes desses planos não são apreciados pelo CGC, a exemplo do Plano de Contratação Anual (PCA) do CNMP, que é aprovado pelo Comitê de Governança de Planejamento e Contratos (CGCP) (1051159). Logo, o CGC deveria ter a oportunidade prévia de avaliar tais assuntos em sua fase de planejamento e, posteriormente, encaminhá-los ao Plenário, via Presidência.

Esse encaminhamento dos comitês temáticos diretamente à Presidência pode ser, *s.m.j.*, consequência do formato atual em que o Secretário-Geral acumula a presidência de dois deles e, naturalmente, não faria sentido submeter os mesmos assuntos à apreciação do CGC.

Há que se considerar que a apreciação de pautas pelo CGC inclui a participação de representantes da Presidência, Corregedoria, Ouvidoria Nacional, de cada Comissão Permanente do CNMP, da Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público, da Estratégia Nacional de Segurança Pública e do Comitê Gestor do Plano Nacional de Gestão de Documentos e Memória do Ministério Público, o que fortalece a governança no sentido descrito pelo TCU: “*decisões e atividades críticas devem ser tomadas ou executadas por colegiado constituído por membros competentes e mutuamente independentes*” (BRASIL, 2014).

Recomendação: à Presidência que avalie a conveniência e a oportunidade de reavaliar o fluxo decisório da Portaria CNMP-PRESI nº 203/2023, no sentido de que os assuntos definidos nos comitês temáticos sejam apreciados pelo Comitê de Governança Corporativa e este, se for o caso, encaminhe ao Plenário via Presidência do CNMP.

5.1.4 Informação – Fragilidade na atuação do Sistema de Governança

Análise: As competências do CGC constam no art. 15 da Portaria CNMP-PRESI nº 203/2023, as quais apontam as funções de monitoramento da estratégia:

Art. 15. Ao Comitê Governança Corporativa (CGC) compete:

I - propor à Presidência a revisão da política ou do sistema de governança, bem como definir ações para sua implementação e realizar o seu monitoramento, garantindo seu alinhamento ao Planejamento Estratégico do CNMP;

II - propor à Presidência políticas de gestão de riscos, de segurança institucional, de privacidade, de governança de dados, de comunicação e de outros temas que possam impactar no alcance da estratégia no âmbito do CNMP e monitorar a sua aplicação, podendo propor ainda revisões das políticas mencionadas;

III - propor à Presidência metodologia e cronograma para elaboração e alteração do Planejamento Estratégico do CNMP e monitorar sua implementação, gestão e desempenho;

IV - **realizar a Reunião de Análise da Estratégia (RAE)**, para deliberação sobre a revisão de indicadores e de metas estratégicos e sobre a inclusão, alteração e a exclusão de projetos estratégicos no respectivo Portfólio;

V - promover a integração entre o Planejamento Estratégico do CNMP e o Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público;

VI - apreciar anualmente e de forma integrada os Planos Diretores, o Plano de Gestão e o Plano de Auditoria Interna, garantindo o seu alinhamento à estratégia;

VII - apreciar de forma integrada os relatórios de gestão, de atividades, executivos e da Corregedoria Nacional encaminhados à Alta Administração ou ao Plenário;

VIII - priorizar, monitorar e aprovar a revisão dos macroprocessos de negócio da organização;

IX - aprovar e revisar o plano de gestão de riscos estratégicos, monitorar os riscos estratégicos e definir o apetite a riscos;

X - deliberar sobre a revisão das metodologias de gerenciamento de processos e de gerenciamento de projetos do CNMP, bem como sugerir e aprovar novas metodologias a serem criadas;

XI - definir critérios de avaliação de desempenho de comitês, comissões e grupos de trabalho, bem como de seus integrantes;

XII - sugerir e deliberar sobre diagnósticos e pesquisas sobre o CNMP;

XIII - deliberar sobre campanhas nacionais que envolvam ou sejam de iniciativa do CNMP;

XIV - promover a interlocução entre comissões, comitês, fóruns, grupos de trabalho e congêneres instituídos com base na Portaria CNMP-PRESI nº 70, de 27 de março de 2014, os que compõem o FNG e os demais comitês instituídos por esta Portaria, podendo lhes submeter questões afetas à competência de cada um para homologação;

XV - deliberar sobre os conflitos de competência do comitê de governança e avocar, de ordem ou a pedido, deliberações com impacto direto nos resultados institucionais e na estratégia do CNMP;

XVI - propor boas práticas e fomentar a capacitação e a interlocução de gestores em governança e gestão estratégica no âmbito do Conselho; e

XVII - desenvolver outras atividades inerentes à sua finalidade. (grifo nosso)

Já o §2º do art. 19 da citada portaria dispõe sobre a periodicidade das reuniões do CGC:

Art. 19. Os comitês deverão realizar reuniões para deliberar sobre:

I - projetos ou planos de trabalho específicos e que demandem aprovação antes da próxima reunião ordinária;

II - temas urgentes que envolvam riscos estratégicos; e

III – assuntos solicitados pelo Plenário do CNMP.

(...)

§2º O Comitê de Governança Corporativa (CGC) deverá realizar **reuniões ordinárias quadrimestrais**. (grifo nosso)

Em consulta ao Portal Visão 360º, foram verificadas as [reuniões realizadas pelo CGC](#), as quais deveriam ser realizadas a cada quatro meses. No exercício de 2023, o Comitê reuniu-se em março, junho e novembro. Todavia, em 2024 esse Comitê reuniu-se uma única vez, com pauta eletrônica de deliberação, realizada entre os dias 20/8 e 6/9/2024, com o objetivo de responder ao questionário para formular a visão de futuro do CNMP, os valores organizacionais e os oito objetivos estratégicos para o ciclo do PEI 2025-2029.

Considerando que o CGC se reuniu apenas uma vez em 2024, com a pauta mencionada, constata-se que há diversas competências que não estão se materializando, a exemplo do inciso VI – ***apreciar anualmente e de forma integrada os Planos Diretores, o Plano de Gestão e o Plano de Auditoria Interna, garantindo o seu alinhamento à estratégia.***

A avaliação integrada tem a finalidade de fortalecer a estratégia ao fornecer informações de nível operacional e tático para que os integrantes do comitê possam avaliar o desempenho da estratégia como um todo e verificar se a atuação da auditoria interna agrega valor à implementação da estratégia.

Constam dos autos do processo nº 19.00.5700.0004266/2022-25, que trata da atuação do CGPDAP, a Ata 4/2023 (0850928), da reunião realizada em 5 de julho de 2023, e a Ata 02/2024 (0936192), realizada em 23 de janeiro de 2024. Entre os itens das pautas não se verificou a aprovação do **Plano Anual das ações de governança em privacidade e proteção de dados pessoais do CNMP para o exercício subsequente**, elaborado pelo Encarregado de Tratamento de Dados Pessoais, com apoio da Secretaria de Gestão Estratégica (SGE) e da Secretaria de Tecnologia da Informação (STI), alinhado ao cronograma de elaboração dos planos de gestão das unidades administrativas do CNMP, em cumprimento ao inciso VIII do art. 17 da Portaria CNMP-PRESI nº 203/2023.

Consta dos autos do processo nº 19.00.6300.0003644/2023-56, que trata da atuação do CGTI, a Ata 1/2023 (0873940), de 23 de agosto de 2023, e, aparentemente, não houve reunião desse

comitê em 2024.

Por fim, integram os autos do processo nº 19.00.6100.0003606/2023-08, que trata da atuação do CGPC, as Ata 1/2023 (0848629), de junho; Ata 02/2023 (0879396), de agosto; Ata 01/2024 (1051159) de 12 a 18 de julho de 2024.

Do exposto, embora o fluxo de informações esteja estabelecido, seja por meio de reuniões, comunicações e processos de trabalho, seja através das atividades relacionadas à avaliação, ao direcionamento e ao monitoramento da gestão, **as reuniões não contemplaram toda a pauta necessária para garantir a efetividade do sistema de governança.**

A ausência de atuação dos comitês de governança provoca lacunas nos mecanismos de liderança, estratégia e monitoramento que levariam a organização a caminhar de forma mais assertiva em direção aos objetivos propostos.

5.1.5 Resposta à Questão de Auditoria 1

Ante o exposto, verifica-se que a estrutura de governança do CNMP existe e é condizente, em parte, com o recomendado para a Administração Pública Federal. Foi identificado um vácuo normativo sobre as atribuições do Plenário e pouca atuação dos Comitês de Governança, principalmente em 2024, o que evidencia uma lacuna no mecanismo da liderança, provocando fragilidades no monitoramento da estratégia e na retroalimentação das informações para torná-lo eficiente e efetivo, de modo a conferir suporte à tomada de decisão.

Portanto, há espaço para melhorias do Sistema de Governança no sentido de fortalecer a liderança, definindo as atribuições do Plenário na governança interna e fortalecendo a atuação das instâncias de governança, para produzir informações táticas e estratégicas para a tomada de decisão da Alta Administração.

Em complemento, no que se refere à prática “*promover a integridade*” a Auditoria de Integridade, consignada no Relatório de Auditoria nº 3/2024 (1116081), concluiu que, no quesito governança abrangendo as áreas responsáveis pelas funções de integridade, o CNMP dispõe de arcabouço organizacional, de agentes e ferramentas relacionadas à integridade.

Contudo, embora o Conselho já tenha estratégias para a sensibilização e o tratamento de questões relevantes relativas à integridade, a organização ainda não realiza o gerenciamento de riscos para a integridade. Por isso, considera-se que o CNMP ainda não tem a capacidade organizacional para a integridade plenamente desenvolvida, o que reforça os apontamentos trazido anteriormente.

Por último, a gestão e desempenho da integridade ainda requer a elaboração e implementação do Plano de Integridade, a designação de instâncias responsáveis pelas ações desse Plano e posterior retroalimentação das informações por uma Unidade Setorial de Integridade para seu monitoramento e aprimoramento.

5.2 Questão de Auditoria 2 – A gestão estratégica do CNMP é promovida e os resultados organizacionais monitorados segundo as melhores práticas de governança para a Administração Pública federal?

Esta Questão de Auditoria concentra-se no mecanismo da estratégia, que é a forma como a organização vai executar o que foi estabelecido pela liderança. O referencial Básico de Governança cita Kluyver e Pearce (2015): “*a estratégia não é sinônimo de visão, missão, objetivos, prioridades e planos, e sim o resultado das escolhas feitas com o objetivo de criar e maximizar valor a longo prazo para as partes interessadas.*”

Assim, a estratégia do CNMP é a forma como se implementa ações para produzir o serviço público para o qual foi criado: fortalecer o Ministério Público e fiscalizar sua atuação administrativa, financeira e funcional para prestar serviço de excelência na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Entre as práticas que compõem o mecanismo da estratégia, avaliou-se: “*promover a gestão estratégica*” e “*monitorar o alcance dos resultados organizacionais*”.

A prática “*estabelecimento da estratégia*” não foi avaliada, visto que o CNMP se encontra

no final de ciclo estratégico 2018-2024 e na iminência da aprovação do Planejamento Estratégico 2025-2029. Portanto, ela será avaliada oportunamente em ação específica.

Já a prática “gerir riscos” foi analisada no âmbito de diversos trabalhos anteriores, como: a Auditoria de Integridade (2024), que verificou o gerenciamento de riscos para a integridade; a Auditoria de Segurança Institucional (2024), que avaliou os riscos de segurança da informação e segurança cibernética; a Auditoria de Planejamento Estratégico (2023), que verificou o gerenciamento de riscos alinhados à estratégia; e Auditoria de Gestão de Riscos (2021), que avaliou a gestão de riscos no CNMP.

Todavia, uma vez que o gerenciamento de riscos deve ser integrado ao planejamento estratégico da entidade por meio do processo de definição da estratégia e dos objetivos de negócios, considerou-se mais adequado aguardar a definição do novo Planejamento Estratégicos, bem como dos riscos estratégicos a este vinculados para realizar avaliação específica.

Isto posto, com o objetivo de avaliar o funcionamento da gestão estratégica no CNMP, bem como o monitoramento de seus resultados, foram verificados os pontos relacionados a seguir:

- a) Estabelecimento do modelo de gestão dos processos finalísticos;
- b) Monitoramento da execução da estratégia (eficácia);
- c) Avaliação dos principais processos pelos quais a estratégia é implementada (eficiência); e
- d) Avaliação dos efeitos da estratégia (efetividade).

De acordo com o TCU (2020), o objetivo da prática “*promover a estratégia*” é **implementá-la** a fim de que o planejamento das operações esteja alinhado verticalmente com a estratégia organizacional e articulado horizontalmente com as demais unidades, de modo a gerar a sinergia necessária à entrega de valor pretendido.

Para avaliar o modelo de gestão dos processos finalísticos foram verificados a cadeia de valor e a existência de objetivos, indicadores e metas para a gestão dos processos finalísticos.

5.2.1 Constatação – Inexistência de gestão dos processos finalísticos

A [Portaria CNMP-PRESI nº 37, de 18 de abril de 2017](#) dispõe sobre a Cadeia de Valor do CNMP, que é “*instrumento de gestão que identifica os principais processos de negócio da organização (macroprocessos), desenvolvidos de forma interfuncional, para identificar como os processos se relacionam e adicionam valor aos serviços prestados aos clientes do CNMP, Ministério Público brasileiro e sociedade.*”

Figura 6: Cadeia de Valor do CNMP.

O normativo prevê os macroprocessos finalísticos, gerenciais e de suporte, além dos macroprodutos provenientes dessas atividades. Os macroprocessos finalísticos são: “*Controle da atuação administrativa e financeira dos MPs e do exercício funcional de seus membros e servidores*” e “*Integração e fortalecimento do Ministério Público brasileiro*”.

Já os macroprodutos associados a esses processos são, respectivamente: “*Aperfeiçoamento da atuação do MP brasileiro para melhor atendimento ao cidadão*” e “*Legalidade e eficiência da atuação administrativa e financeira do MP brasileiro e cumprimento dos deveres funcionais de membros e servidores*”.

Porém, a [Portaria CNMP-PRESI nº 37/2017](#) é conceitual e não estabelece indicadores e metas para a gestão desses processos. Apesar de alguns objetivos estratégicos do PE 2018-2024 terem indicadores associados a esses macroprodutos, não é possível medir diretamente sua entrega.

Assim, constatou-se que não existem objetivos, indicadores e metas estabelecidos para a gestão dos processos finalísticos, de modo a avaliar o progresso no alcance desses objetivos.

O Guia Técnico de Gestão Estratégica do Governo Federal (2020) argumenta sobre a importância da utilização da cadeia de valor, para que os gestores e colaboradores saibam como suas atividades agregam valor para os clientes internos e para o cidadão:

Ajustar, validar e comunicar a cadeia de valor: é importante que os dirigentes da

organização reconheçam as funções que suas unidades desempenham na cadeia de valor, validando sua representação e elementos descritivos. **Comunicar a cadeia de valor internamente é importante para que unidades e departamentos enxerguem como suas atividades criam valor para os clientes e contribuem para a estratégia da organização.**

Nesse sentido, o Relatório de diagnóstico organizacional (1059161) produzido no processo do novo planejamento estratégico, apontou o desafio de realizar o efetivo alinhamento dos diferentes instrumentos de planejamento e gestão, a exemplo da Cadeia de Valor do CNMP, do Plano de Gestão do CNMP, da Gestão de Riscos, da Gestão de Projetos e da Gestão de Processos.

Em entrevista realizada no dia 5 de setembro de 2024, o Secretário de Gestão Estratégica informou sobre a intenção de realizar a gestão dos processos finalísticos a partir do próximo ano, inserindo a seguinte proposição no Plano de Gestão 2025: “Definição do modelo de gestão de processos finalísticos”.

O [Guia Técnico de Gestão Estratégica do Governo Federal](#) orienta que o monitoramento dos processos finalísticos da cadeia de valor seja realizado mensalmente e que as informações decorrentes subsidiem o monitoramento e a avaliação da estratégia organizacional.

O entendimento da cadeia de valor e a diferenciação entre processos de trabalho finalísticos, de governança e de gestão permite compreender o impacto que as atividades executadas no dia a dia geram para o alcance dos objetivos estratégicos relacionados.

Recomendação: à Secretaria de Gestão Estratégica que submeta à apreciação do Comitê de Governança Corporativa o modelo de gestão dos processos finalísticos.

5.2.2 Constatação – Fragilidade no monitoramento da estratégia

Análise: Esta análise abrangeu a análise dos relatórios dos indicadores estratégicos disponíveis no Portal 360º e a verificação dos processos de monitoramento da estratégia de cada unidade responsável, conforme tabela abaixo:

Tabela 2: Processos de monitoramento da estratégia no CNMP (fonte: SGE/CNMP)

GESTÃO ESTRATÉGICA - ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DA ESTRATÉGIA	UNIDADE
19.00.6220.0005958/2019-94	Indicadores estratégicos da SECOM
19.00.6220.0005964/2019-29	Indicadores estratégicos da CPE
19.00.6220.0005970/2019-61	Indicadores estratégicos da SGE
19.00.6220.0005968/2019-18	Indicadores estratégicos da SA
19.00.6220.0005963/2019-56	Indicadores estratégicos da CPAMP
19.00.6220.0005961/2019-13	Indicadores estratégicos da Sustentabilidade
19.00.6220.0005960/2019-40	Indicadores estratégicos da CCAF
19.00.6220.0005962/2019-83	Indicadores estratégicos da CN
19.00.6220.0005971/2019-34	Indicadores estratégicos da SGP
19.00.6220.0005967/2019-45	Indicadores estratégicos da PRESI
19.00.6220.0005965/2019-02	Indicadores estratégicos da ON
19.00.6220.0005974/2019-50	Indicadores estratégicos da STI
19.00.6220.0005972/2019-07	Indicadores estratégicos da SPO
19.00.6220.0005973/2019-77	Indicadores estratégicos da SPR

Verificou-se a **eficácia** da estratégia a partir dos seguintes aspectos: i) as rotinas para aferir o alcance das metas; ii) o registro dos motivos e proposta de medidas de tratamento, em caso de não alcance; e iii) a publicação de relatórios na internet em formato aberto, padronizado e legível por máquina.

Além disso, a avaliação dos processos pelos quais a estratégia é implementada (**eficiência**) abrangeu: i) a identificação dos bens e serviços produzidos pelos processos finalísticos; ii) o custo dos insumos empregados nesses processos; iii) a avaliação do custo-benefício; iv) o registro dos

motivos das ineficiências identificadas e propostas de medidas de tratamento; v) a publicação dessas informações.

Por último, a avaliação da **efetividade** da estratégia foi testada por meio dos seguintes quesitos: i) identificação formal dos problemas a serem tratados e oportunidades a serem exploradas pelos objetivos estratégicos; ii) indicadores de **efetividade** para a estratégia e sua publicação; iii) registro dos resultados não alcançados e efeitos negativos, bem como proposta de medidas de tratamento.

No Despacho 0750341, de 27 de janeiro de 2023, a análise crítica referente ao indicador **CNMP_PE2018_IND_01.2 - Execução dos Planos Diretores da área finalística do CNMP** apontou a medição de 55,13% frente à meta proposta de 87% para o ano de 2022.

A execução dos Planos Diretores foi medida através da execução das ações do Plano de Gestão 2022 vinculadas aos objetivos de contribuição de cada unidade finalística. **O desempenho não foi ideal, tendo em vista volume de ações canceladas no ano de 2022.** Esse resultado indica a necessidade de aprimorar os mecanismos de planejamento e monitoramento das unidades para o ciclo de 2023.

No Despacho 1019520, de 10 de maio de 2024, a análise relativa ao ano de 2023 do mesmo indicador:

CNMP_PE2018_IND_01.2 - Execução dos Planos Diretores da área finalística do CNMP: **A medição desse indicador totalizou 62,80%, um pouco abaixo do desejado de 90%.** Entende-se que esse resultado se deu por conta de muitas ações que foram replanejadas para 2024. Isso indica uma necessidade de aprimoramento da ferramenta e tempestividade no acompanhamento das ações ao longo do ano.

A análise crítica do indicador em relação ao ano de 2022 assinala que o desempenho não foi ideal, mas não especifica as causas e as respectivas propostas de tratamento. Em relação a 2023, a justificativa repete a informação no sentido de que as ações foram replanejadas. Porém não há indicação de uma causa concreta.

Da mesma forma, “a necessidade de aprimoramento da ferramenta e tempestividade no acompanhamento das ações ao longo do ano” também não diz como se dará esse aprimoramento para conferir tempestividade no monitoramento. Verifica-se que o problema persiste e não há um plano de ação para solucionar o não alcance da meta.

Ademais, esta análise é realizada pela própria Secretaria de Gestão Estratégica (SGE), que é responsável apenas pela coleta, sem que haja avaliação ou pronunciamento da Presidência, como unidade responsável pelo desempenho do indicador.

Quanto à análise crítica do indicador **CNMP_PE2018_IND_06.1 - Ações inovadoras no Plano de Gestão**, constante do Despacho 1019520, de 10 de maio de 2024, que informam as medições referentes ao fechamento do ano de 2023:

Após uma análise da equipe da SGE, **a quantidade de ações inovadoras apontadas pelos gestores do CNMP foi reduzida para 14, restando distante das 35 ações da meta.** Isso indica a necessidade de se fomentar mais as ações inovadoras para 2024. Em um levantamento prévio, já se antecipa que esse número irá se aumentar em 2024.

Cabe destacar que o desempenho deste indicador é de responsabilidade da Secretaria-Geral e não há, *s.m.j.*, manifestação da unidade nos autos sobre o desempenho de 40%. Ademais, este resultado é diferente do apresentado no [Portal Visão 360º](#), que indica uma medição de 30 ações inovadoras em 2023.

Figura 7: Medição do indicador CNMP_PE2018_IND_06.1. (fonte: Portal Visão 360º)

No processo nº 19.00.6220.0005963/2019-56, destinado ao acompanhamento dos indicadores estratégicos da Comissão de Preservação da Autonomia do Ministério Público (CPAMP), verificou-se que o Memorando 10 (0858667), encaminhado pela SGE, solicitou o envio de proposta de meta para o desempenho do indicador **CNMP_PE2018_IND_4.1 – Índice de acompanhamento da segurança institucional do Ministério Público** – para o ano de 2024.

Em resposta, no Memorando 40 (0861416), a CPAMP indicou como proposta de meta para o desempenho do indicador o percentual de 90% (noventa por cento), conforme se verifica na Ficha CNMP_PE2018_IND_04.1 (0933369).

O Despacho 0933370, de 24 de janeiro de 2024, solicitou a coleta relativa ao fechamento do ano de 2023 e que a informação fosse inserida no próprio processo, tendo em vista a descontinuidade do Sistema *Channel*. Porém, não há nos autos resposta para o questionamento da SGE e, no [Portal Visão 360º](#), consta uma meta de 85% para 2023, e não os 90% citado no Memorando 40 (0861416).

Figura 8: Medição do indicador CNMP_PE2018_IND_04.1. (fonte: Portal Visão 360º)

Quanto à avaliação da **eficiência** da estratégia, não há indicadores que expressem os custos dos insumos (por ex.: pessoas, recursos financeiros e materiais) empregados nos processos primários da cadeia de valor, nem a avaliação da relação de custo-benefício entre os produtos (bens ou serviços) gerados por esses processos e os insumos empregados para produzi-los.

No que se refere à avaliação da **efetividade** da estratégia, os indicadores não têm identificação dos problemas a serem tratados nem oportunidades a serem exploradas pelos objetivos estratégicos. Também não há registro dos efeitos negativos dos resultados não alcançados, bem como proposta de medidas de tratamento para estas situações.

O Relatório Análise dos Indicadores Estratégicos (1053408), nos autos do processo nº 19.00.6200.0004186/2022-20, traz uma visão consolidada do desempenho dos indicadores estratégicos de 2018 a 2023. Entretanto, contém as mesmas análises críticas já citadas.

Estas avaliações de indicadores estão previstas no questionário de governança utilizado pelo TCU para medir o IGG e, mais recentemente, o IESGO das entidades jurisdicionadas. E, segundo a Corte de Contas, dificuldades de monitoramento da estratégia podem apontar baixa capacidade de identificar desvios na implementação da estratégia organizacional e de entregar os resultados pretendidos pelas partes interessadas, bem como restrição à *accountability* e transparência da organização.

Ademais, segundo a Portaria CNMP-PRESI nº 23/2023, que dispõe sobre a estrutura organizacional, organização interna e as atribuições das unidades administrativas do CNMP, compete à SGE:

Art. 56. À Secretaria de Gestão Estratégica compete:

I – monitorar a Política e o Sistema de Governança do CNMP;

II – coordenar a elaboração, a execução, o monitoramento, a revisão e a comunicação da estratégia do CNMP;

Nesse sentido, o Relatório de Auditoria 2/2023 (0837850), que tratou da Auditoria de Planejamento Estratégico, apontou:

"Sobre o relatório (de monitoramento da estratégia), apesar de relatar a situação de cada indicador, observou-se que nele **não consta proposições de encaminhamentos, com análises críticas da SGE, para deliberações do CGC**. Portanto, essa proposta de encaminhamento poderia ser acrescentada ao documento de modo a destacar os problemas e auxiliar o CGC na melhor tomada de decisão."

O citado apontamento foi motivo da seguinte orientação:

Orientação: à SGE que acrescente no relatório "Análise dos indicadores estratégicos do PE 2018-2023" eventuais propostas de encaminhamento, com análise crítica da SGE do processo como um todo, até mesmo para deliberação do CGC.

Em entrevista ao Secretário de Gestão Estratégica, realizada no dia 5 de novembro de 2024, foi informado que, de fato, até o momento não se realiza a identificação de custo-benefício dos insumos e produtos ou dos problemas a serem tratados, motivo pelo qual será elaborado um Relatório

Consolidado do desempenho da estratégia 2018-2024 (incluído no Plano de Gestão 2025).

Além disso, o Secretário pontuou sobre a necessidade de melhoria na atuação da SGE em sua abordagem com as demais unidades responsáveis pelos indicadores, para que estas informações sejam robustas o suficiente para retroalimentar os Sistema de Governança e a tomada de decisão.

Outra fragilidade no monitoramento da estratégia refere-se à **apreciação do desempenho da estratégia** pelo Comitê de Governança Corporativa (CGC), no exercício do mecanismo de monitoramento.

Foram verificadas as [pautas das reuniões realizadas pelo CGC](#) em 2023 e 2024:

- 2023 - 1ª reunião ordinária

- 1) **Principais resultados da Estratégia**;

- 2) Informes do Plano de Gestão;

- 3) Cancelamento de Projeto Estratégico;

- 4) Projetos Gratificados;

- 5) Informes do IGG (índice de governança e gestão) do CNMP.

- 2023 - 2ª reunião ordinária

CNMP 1) Aprovação do questionário de proposta do IGG (índice de governança e gestão) do

- 2023 - 3ª reunião ordinária

- 1) Prorrogação dos Planos Diretores vigentes;

- 2) Revisão dos Indicadores Estratégicos do PE 2018-2024;

- 3) Metodologia de Gestão Estratégica do CNMP para o ciclo de 2025/2029;

o ciclo de 2025/2029. 4) Projeto de Implementação da nova Metodologia de Gestão Estratégica do CNMP para

Já em 2024, o CGC reuniu-se apenas uma vez, no mês de agosto, com a seguinte pauta:

1) Participação dos integrantes do Comitê na elaboração da Estratégia do CNMP para o ciclo de 2025-2028.; 2) Apresentação do Diagnóstico Organizacional para a elaboração do novo Planejamento Estratégico do CNMP e do Relatório de Análise dos Indicadores Estratégicos para ciência. (1053408).

Segundo a Portaria que trata do Sistema de Governança, art. 15, IV, *compete ao CGC realizar a Reunião de Análise da Estratégia (RAE), para deliberação sobre a revisão de indicadores e de metas estratégicos e sobre a inclusão, alteração e a exclusão de projetos estratégicos no respectivo Portfólio.*

A pauta das reuniões realizadas em 2023 está de acordo com o disposto na portaria. Porém, o acompanhamento dos resultados da estratégia, especificamente no que tange à sua performance, foi tratado somente na 1ª reunião ordinária de 2023.

Esse acompanhamento específico dos resultados da estratégia deve ser sistêmico de forma que possa proporcionar uma efetiva mudança de rumo em casos de não atingimento das metas, por isso a previsão normativa de que a RAE seja realizada a cada quatro meses.

Segundo o Referencial de Governança do TCU, as instâncias internas de governança são responsáveis por monitorar a conformidade e o desempenho da estratégia, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados.

Ainda de acordo com o Referencial, os responsáveis pela governança pública organizacional devem, no exercício do monitoramento da estratégia, questionar se a organização está no rumo certo, se o impacto de suas ações está de acordo com o esperado, que correções precisam ser feitas e a que destino se deseja chegar: (adaptado de ABNT (2018b)):

c) monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas. **São perguntas típicas desta atividade: Estamos no rumo certo? Estamos produzindo os efeitos e impactos esperados? Que correções fazer? Chegaremos ao destino?** (grifo nosso)

De acordo com a egrégia Corte de Contas, dificuldades de monitoramento da estratégia podem apontar baixa capacidade de identificar desvios na implementação da estratégia organizacional e de entregar os resultados pretendidos pelas partes interessadas, bem como restrição à *accountability* e transparência da organização.

Recomendação: à Secretaria de Gestão Estratégica que, ao elaborar os relatórios de indicadores de 2025 referentes ao próximo Planejamento Estratégico, apresente informações analíticas e opinião crítica em relação aos resultados a fim de subsidiar a tomada de decisão do Comitê de Governança Corporativa, em atendimento ao inciso II do art. 56 da Portaria CNMP-PRESI nº 23/2023.

5.2.3 Resposta à Questão de Auditoria 2

Isto posto, considera-se que a gestão estratégica tem sido implementada no CNMP, com foco nos objetivos estratégicos, ainda que apresente fragilidade na gestão dos processos finalísticos e no monitoramento da estratégia, que fica mais restrito ao atingimento ou não das metas, sem avaliações mais consistentes sobre a eficiência de sua execução ou sobre a efetividade da estratégia como um todo.

5.3 Questão de Auditoria 3 – A Accountability é exercida de forma efetiva no CNMP?

Esta Questão de Auditoria refere-se ao mecanismo de controle, que engloba as práticas administrativas de demonstrar aos cidadãos os resultados alcançados a partir do uso dos recursos públicos destinados à organização.

Nesse sentido, de acordo com o Referencial Básico do TCU: “*Os cidadãos delegam ao setor público o poder para gerir os recursos públicos e alcançar os resultados esperados. Em contrapartida, as organizações do setor público devem prestar contas aos cidadãos, demonstrando que administraram os recursos a elas confiados em conformidade com os princípios éticos, diretrizes estabelecidas pelo governo e normas aplicáveis. Assim, o controle sobre como os recursos públicos estão sendo empregados e se as metas estão sendo atingidas é um requerimento da sociedade e só é viável se houver práticas de transparência e de prestação de contas eficazes.*” (grifo nosso)

Nesta ação de auditoria, entre as práticas administrativas de controle foi avaliada a garantia da accountability, conceito que possui três dimensões: a informação, a justificação e a responsabilização^[1].

A dimensão informacional está diretamente relacionada ao conceito de transparência. A divulgação de informação de forma espontânea pelo Poder Público caracteriza a transparência ativa. Já a solicitação de acesso à informação pelos cidadãos, com base na Lei de Acesso à Informação, caracteriza a transparência passiva.

A dimensão de justificação, por sua vez, refere-se à atividade de prestação de contas em si, uma vez que os motivos que levam o gestor público a decidir de determinada maneira devem estar alinhados com os interesses dos cidadãos.

Em decorrência da necessidade de justificação, a análise das contas prestadas pode acarretar a responsabilização do agente público. Desse modo, ações desses agentes são passíveis de julgamento e, caso não estejam alinhadas ao interesse público, vão suportar as consequências por seus atos. Assim, a dimensão de punição ou recompensa está diretamente ligada à responsabilização objetiva do agente público por seus atos.

Accountability, portanto, compreende um conceito tridimensional. Seguindo essa lógica, para verificar a efetividade do exercício da *accountability* no CNMP foram verificados os seguintes aspectos:

- a) Prestação de contas diretamente à sociedade;
- b) Publicação dos planos e relatórios de acompanhamento;

- c) Estabelecimento de canal de denúncias; e
- d) Estabelecimento de mecanismos para apuração de indícios de irregularidades e para responsabilização.

No CNMP, a prestação de contas à sociedade ocorre por meio da transparência ativa em seu portal <https://www.cnmp.mp.br/portal/>, onde é possível acessar as informações relativas ao planejamento estratégico e ao cumprimento de metas, sobre contratações, execução orçamentária, remuneração de seus colaboradores e gestores, membros de conselhos e alta administração, os relatórios produzidos pela Auditoria Interna, entre outras.

Figura 9: Menu *Transparência* no Portal do CNMP.

Com o objetivo de produzir uma informação ainda mais útil tanto para o gestor quanto para o cidadão, foi criado o programa *Thundera* - CNMP, uma página que agrega diversas informações e mostra o valor público gerado pelas ações do Conselho, onde é possível verificar o índice de execução atualizado do Plano de Gestão sob diversas óticas. Os painéis podem ser acessados no [Portal do CNMP > Transparência > Prestação de Contas > Valor Público](#).

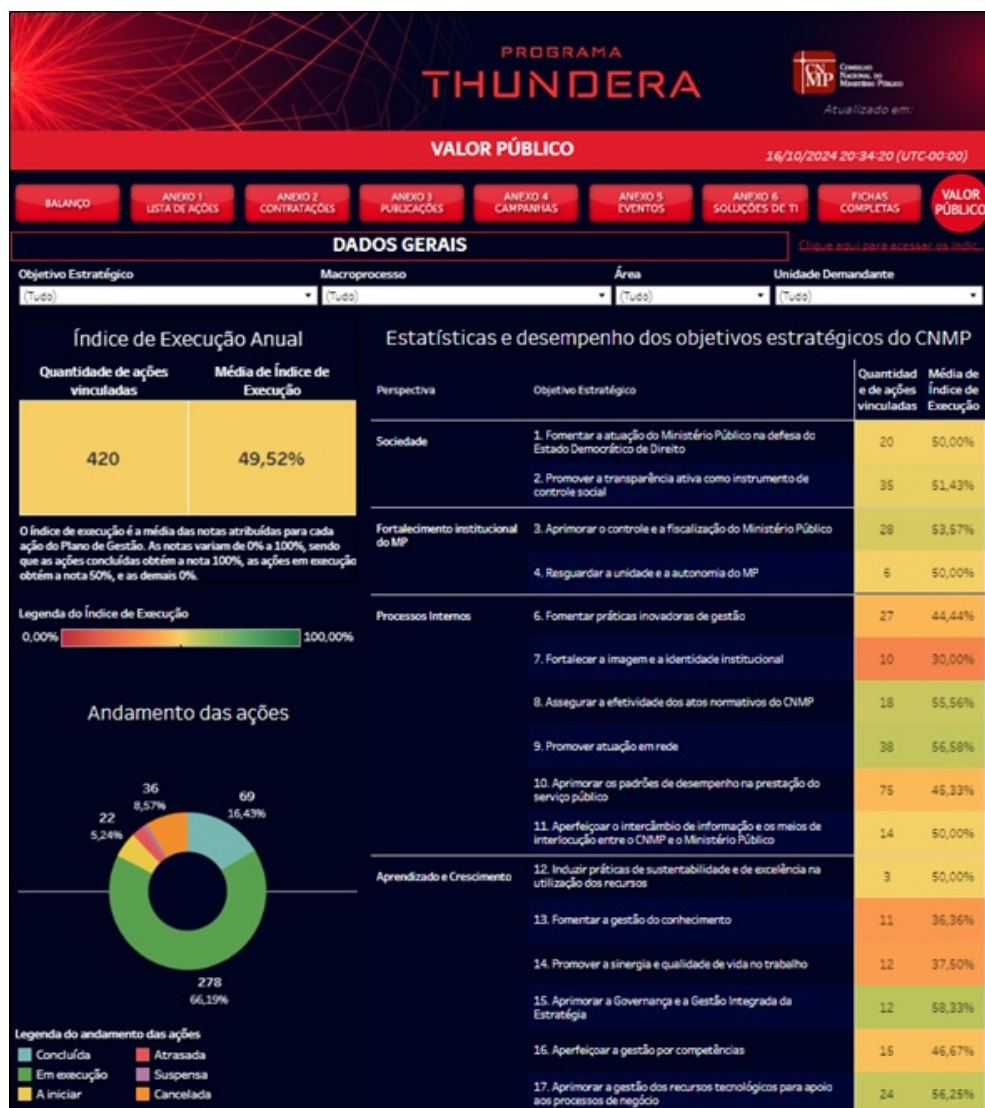


Figura 10: Programa Thundera CNMP – Plano de Gestão 2024 – Anexos e Balanços.

Ainda sobre governança e gestão, o CNMP possui a página [Visão 360º](https://www.cnmp.mp.br/portal/visao-360/inicio) (<https://www.cnmp.mp.br/portal/visao-360/inicio>), que abriga todo o arcabouço normativo sobre o tema, atas das reuniões realizadas pelos comitês e apresenta a estrutura com a qual o CNMP se organiza, interage e procede para alcançar os objetivos organizacionais e dar suporte à tomada de decisão:

A transparência passiva também foi objeto de auditoria na ação de Acompanhamento da Lei de Acesso à Informação / Transparência / Serviços ao Cidadão em 2024, materializada na Nota de Auditoria 2 (SEI 1047522). Tal ação concluiu que o CNMP apresenta percentual satisfatório de transparência, tanto utilizando a metodologia do TCU quanto a da Comissão de Controle Administrativo e Financeiro (CCAF).

Porém, há itens que podem ser aprimorados, em especial no tocante ao fluxo do processo de pedidos de informação com base na LAI e à publicação de relatório estatístico e do rol de informações classificadas e desclassificadas.

Cabe destacar que a maior parte dos itens avaliados nesta questão de auditoria também são objeto de avaliação trimestral pela Auditoria Interna por meio do Monitoramento das informações solicitadas pela IN 84/2020, nos autos do processo nº 19.00.1400.0007805/2021-15.

Em 19 de novembro de 2024, foi encaminhada a SAUDI 28 (1102763) para a Ouvidoria, com o objetivo de colher informações acerca dos seguintes aspectos:

- a) A Ouvidoria propõe melhorias na qualidade e conteúdo da prestação de contas à sociedade, com base nas sugestões e críticas recebidas?
- b) Há diretriz para aplicação de sanções a quem produzir denúncia falsa ou evidência que sabe ser falsa e não retaliação a denunciantes de boa fé?
- c) Existe fluxo estabelecido para a correta destinação de possíveis denúncias contra a Alta Administração?

Contudo, não foi possível emitir opinião sobre as informações requeridas, tendo em vista a ausência de resposta da unidade até a presente data.

5.3.1 Constatação – Relatórios para prestação de contas à sociedade não estão em formato aberto

O Acórdão nº 2512/2018 – Plenário do TCU recomendou a promoção de ações para disseminar o modelo de dados abertos, como forma de aprimoramento da transparência ativa exigida pela Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), assim como a disponibilização, sempre que possível, de recursos flexíveis de pesquisa, análise e exportação dos dados, permitindo reduzir a assimetria entre agentes públicos e cidadãos, e fomentar o controle social e a participação da sociedade nas escolhas públicas.

Para a Corte de Contas, ***“não basta que as informações sejam simplesmente disponibilizadas. Elas devem ser fornecidas seguindo os preceitos de dados abertos, de forma que possam ser efetivamente utilizadas pela sociedade, reduzindo a assimetria de informações entre o estado e os cidadãos.”*** (grifo nosso)

Além disso, ainda segundo o Acórdão nº 2512/2018 – Plenário, ***“o art. 8º, § 3º, II, da LAI estabelece a necessidade de que os portais governamentais possibilitem a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, de modo a facilitar a análise das informações. Isso se torna especialmente crítico nas áreas de transparência desses portais.”***

A disponibilização de dados somente em formato não aberto, como PDF, ***“limita o reuso dos dados, o cruzamento de informações e a produção de novos conhecimentos, serviços e produtos a partir dos dados públicos.”***

Diante disso, verificou-se que existem publicações como planos e relatórios no Portal da Transparência e Visão 360º que não estão em formato aberto, pois encontram-se em formato PDF, Imagem, PPTX e XLSX, conforme análise abaixo:

- Planejamento Estratégico: está em formato PDF;
- Mapa Estratégico: as fichas de detalhamento de indicadores estão em formato XLSX;
- Plano de Gestão 2024: a visualização pelo programa *Thundera* permite baixar os arquivos apenas como imagem, PDF ou Powerpoint (a título de exemplo, **os Planos de Gestão dos anos anteriores oferecem a opção do formato aberto CSV**);
- Relatórios anuais de atividades publicados em 2005 a 2023: estão em formato PDF;
- Planos Diretores publicados em 2013 a 2021: estão em formato PDF;

- Relatórios de Gestão publicados em 2010 a 2023: estão em formato PDF;
- Relatórios Executivos publicados em 2017 a 2023: estão em formato PDF;
- Relatórios de análise dos indicadores estratégicos de 2018, 2021, 2022 e 2023 estão em formato PDF. Há uma planilha com os resultados dos indicadores no Portal da Transparência, em “Planejamento Estratégico > Resultados Alcançados”, que está em formato aberto ODS, mas não corresponde a toda a análise contida no relatório.

Dessa forma, entende-se que há a necessidade de disponibilização dos arquivos também em formato aberto, o que contribuirá para o alcance da transparência plena e do controle por parte da sociedade, facilitando a verificação, manejo e cruzamento dos dados.

Recomendação: à Secretaria de Gestão Estratégica que disponibilize, conforme art. 56, inciso II, da Portaria CNMP-PRESI nº 23/2023, opções de arquivo em formato aberto para as publicações e normas relacionadas à estratégia, em atendimento à Lei de Acesso à Informação, art. 8º, § 3º, II, e às boas práticas recomendadas no Acórdão TCU nº 2512/2018 – Plenário.

5.3.2 Constatação – Falha na comunicação sobre canal de denúncia para o público interno do CNMP

Análise: Segundo a Portaria CNMP-PRESI nº 44/2018, que estabelece o Código de Ética dos servidores do CNMP, é **dever do servidor utilizar adequadamente os canais internos disponíveis para manifestar** opiniões, sugestões, reclamações, críticas e **denúncias**, conforme art. 5º, inc. VII. Entretanto, não há indicação expressa no Código de Ética de qual seria o adequado canal de denúncias a ser utilizado pelos servidores.

Já a página Ética no CNMP (<https://www.cnmp.mp.br/portal/transparencia/etica-no-cnmp/manifestacoes>) apresenta os canais de denúncia, tanto para os servidores e colaboradores do Conselho quanto para o público externo, sendo a Ouvidoria Nacional o canal para os cidadãos em geral e a Comissão de Ética do CNMP para o público interno:

Figura 12: Recorte da página Ética no CNMP.

Contudo, é preciso ressaltar o resultado do Questionário da Percepção da Integridade no CNMP, aplicado no âmbito da Auditoria de Integridade (processo nº 19.00.1410.0003939/2024-60 e [Anexo II](#), que apontou que **65% dos participantes afirmam não se sentir seguros para denunciar e 58% não conhecem os canais de denúncia.**

Isso significa que parte significativa dos colaboradores do CNMP desconhece os canais de denúncia a ser utilizados em caso de atos de corrupção ou irregularidade, o que indica a necessidade de aprimoramento da comunicação sobre essas informações.

Recomendação: à Comissão de Ética, em parceria com a Secretaria de Comunicação Social (SECOM), que promova divulgação, para o público interno, dos canais de denúncia em caso de infrações ao Código de Ética e atos de corrupção.

5.3.3 Constatação – Fragilidades na acessibilidade dos canais de denúncia

Análise: Segundo o TCU, a acessibilidade digital não é apenas **exigência legal** para garantir o acesso de pessoas com deficiência, mas **também recurso essencial para muitos outros grupos da população**, como idosos, pessoas com deficiências temporárias (como uma lesão, por exemplo) ou aqueles que se encontram em circunstâncias especiais e precisam utilizar dispositivos em ambientes ruidosos ou com pouca luz. Ao tornar produtos digitais mais acessíveis, promove-se **experiência inclusiva** e otimizada para todos.

Dessa forma, a auditoria buscou verificar a acessibilidade das principais páginas dos canais de denúncia, quais sejam, página de [Contatos da Comissão de Ética](#) da Intranet e página de [Manifestações da Comissão de Ética](#) da Internet, bem como página da Ouvidoria da Mulher, Ouvidoria de Combate à Violência Policial (Faça sua denúncia), Ouvidoria Nacional (Informações Gerais - Apresentação), assim como os respectivos formulários.

Para essa verificação, foram utilizados o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico - eMAG, o Checklist de Acessibilidade Manual para Deficientes Visuais do Governo Federal, o Avaliador e Simulador de Acessibilidade em Sítios - ASES, do Governo Federal, e o aplicativo Narrador do Windows.

Por meio do ASES, foi avaliada a acessibilidade das páginas da [Ouvidoria da Mulher](#), de [Apresentação, em Informações Gerais, da Ouvidoria Nacional](#), da [Ouvidoria de Combate à Violência Policial - Faça sua denúncia](#), de [Contatos da Comissão de Ética da Intranet](#), de [Manifestações da Comissão de Ética da Internet](#), [Formulário da Intranet de Contato para a Comissão de Ética](#) e, por fim, o [Formulário do Sistema Ouvidoria Cidadã](#). Essas páginas obtiveram os seguintes níveis de acessibilidade, de acordo com a citada ferramenta:

Figura 13: Resultado da [Ouvidoria da Mulher](#).

Figura 14: Resultado da [Ouvidoria Nacional - Informações Gerais - Apresentação](#).

Figura 15: Resultado da [Ouvidoria de Combate à Violência Policial - Faça sua denúncia](#).

Figura 16: Resultado da [Comissão de Ética - Contatos](#).



Figura 17: Resultado da [Comissão de Ética - Manifestações](#).

Figura 18: Resultado do [Formulário da Intranet de Contato para a Comissão de Ética](#).

Figura 19: Resultado do [Formulário do Sistema Ouvidoria Cidadã](#).

Dessa forma, diante dos ajustes consignados no Anexo I (1121248) deste Relatório, e do grau de acessibilidade obtido na ferramenta ASES, no qual o maior grau de referência (cor verde) é aquele acima de 95% e nenhuma das páginas avaliadas alcançou esse nível, faz-se necessária a adoção dos ajustes sugeridos em busca da melhoria na acessibilidade dos portais.

Recomendação: à Secretaria de Tecnologia da Informação que avalie a viabilidade de proceder aos ajustes apontados nas páginas dos canais de denúncia de modo a assegurar a acessibilidade digital.

5.3.4 Informação – Mecanismos de apuração e responsabilização

Além dos canais de denúncia, foram avaliados os mecanismos para apurar indícios de irregularidades e promover a responsabilização, se comprovados. Nesse contexto, a Comissão de Ética, a Ouvidoria e a Corregedoria são as instâncias responsáveis por essas apurações, de acordo com os atores envolvidos no caso concreto.

Os procedimentos administrativos para orientar a apuração e tratamento de desvios éticos cometidos por gestores ou colaboradores da organização são o Código de Ética do Servidor – [Portaria CNMP-PRESI nº 44/2018](#), [Resolução CNMP nº 261/2023](#), que institui o Código de Ética do Ministério Público Brasileiro, a [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), a [Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999](#), a [Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 \(Código de Processo Civil\)](#), o [Decreto-Lei nº 4.657, de](#)

[4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro\)](#) e o [Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria Geral da União](#).

O processo nº 19.00.2016.0000257/2023-80 foi utilizado para subsidiar a avaliação dos procedimentos administrativos de apuração das infrações disciplinares, no qual se verificou a solidez procedimental dos atos processuais.

Quando se trata de apuração e punição de faltas de menor potencial ofensivo, de acordo com o Despacho SGP 1099694, encaminhado em resposta à SAUDI 27/2024, utiliza-se a **Transação Administrativa Disciplinar, regulamentada pela Portaria CNMP-CN nº 42, de 22 de julho de 2024**, que viabiliza a proposição de acordos, por parte da Secretaria-Geral, nos casos de infração disciplinar de menor gravidade praticada por servidor do CNMP, como medida alternativa ao processo administrativo disciplinar.

5.3.5 Informação – Efetividade da Auditoria Interna

A Auditoria Interna vem utilizando, desde 2018, a autoavaliação IA-CM (*Internal Audit Capability Model*) como guia para estruturação e fortalecimento da unidade. Trata-se de um *framework* para avaliação de capacidade da auditoria interna desenvolvido para o setor público pelo Instituto de Auditores Internos (*The Institute of Internal Auditors – IIA*) com suporte do Banco Mundial.

O modelo identifica os fundamentos necessários para uma auditoria interna eficaz e está estruturado em 5 níveis de capacidade, conforme ilustrado abaixo, dos quais a AUDIN se dedica a implementar as atividades dos níveis 2 – *Infraestrutura* – e 3 – *Integração*.

Figura 20: Níveis de capacidade de uma unidade de auditoria interna segundo o IA-CM.

Como resultado do exercício de autoavaliação, a AUDIN elaborou normas como o [Manual de Auditoria](#) e o Código de Ética da Auditoria Interna do CNMP, aprovado pela [Portaria CNMP-PRESI nº 72/2020](#). Além disso, empreendeu esforços para elaborar planejamento tático – planos diretores 2019-2021 e [2022-2023](#) – e implementar suas ações.

Os produtos mencionados, bem como o esforço constante de padronização dos procedimentos internos, foram pilares para a evolução da Auditoria Interna, que alcançou 74% de atividades institucionalizadas ou não institucionalizadas, mas em desenvolvimento no nível 2, e 60% no nível 3.

Figura 21: Resultados das autoavaliações do IA-CM em 2024

A AUDIN tem buscado construir uma estrutura adequada às necessidades do CNMP compatível com o recomendado para a Administração Pública. Nesse sentido, as ações a serem desenvolvidas para implementar todas as atividades essenciais do nível 2 e avançar no nível 3, serão gerenciadas por meio de Plano Setorial constante da Auditoria de Integridade.

5.3.6 Resposta à Questão de Auditoria 3

Do exposto, verifica-se que o CNMP presta contas diretamente à sociedade, os canais de denúncia estão estabelecidos e há mecanismos estabelecidos para apuração e promoção de responsabilização, em caso de comprovação de irregularidades e atos ilícitos.

Contudo, há necessidade de divulgação mais efetiva dos canais de denúncia para o público interno do Conselho. Além disso, há fragilidades na acessibilidade dos canais de denúncia e no formato dos relatórios para prestação de contas à sociedade.

[1] [ACCOUNTABILITY NOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA](#). ENAP, 2018.

VI. CONCLUSÃO

Ante o exposto, verifica-se que a estrutura de governança do CNMP existe e é

condizente, em parte, com o recomendado para a Administração Pública Federal. Foi identificado um vácuo normativo sobre as atribuições do Plenário na governança e baixa atuação dos Comitês de Governança, principalmente em 2024, o que evidencia uma lacuna no mecanismo da liderança, causando dificuldades e fragilidades no monitoramento da estratégia e na retroalimentação das informações para torná-lo eficiente e efetivo, de modo a conferir suporte à tomada de decisão.

Conclui-se também que há oportunidade para melhorias do Sistema de Governança no sentido de fortalecer tanto a liderança, definindo as atribuições ao Plenário na governança interna, quanto a atuação das instâncias de governança, para produzir informações táticas e estratégicas para a tomada de decisão da Alta Administração.

Em relação às responsabilidades do cargo de Secretário-Geral e às competências do Comitê de Governança Corporativa e dos Comitês temáticos, constata-se que há uma atribuição excessiva de funções ao titular da Secretaria-Geral, que termina por remetê-lo ao exercício de uma governança sobre assuntos de ordem tático-operacional quando se trata dos comitês temáticos. Como consequência, pode-se inviabilizar o próprio desempenho desses comitês pela sua concorrência com assuntos relevantes inerentes ao exercício do próprio cargo.

No que tange ao fluxo deliberativo, este necessita de aprimoramento, tendo em vista que os comitês temáticos se reportam diretamente à Presidência. Conforme art. 7º, III, da Portaria CNMP-PRESI nº 203/2023, a Presidência não consta no rol das instâncias de governança, sendo unidade de apoio à governança, no sentido de que seria responsável por pautar os assuntos relevantes e decisões críticas para apreciação do Plenário.

Foi identificada também a inexistência de modelo de gestão dos processos finalísticos, o que é disciplinado pela Portaria CNMP-PRESI nº 37/2019. Apesar de prever os macroprocessos finalísticos, gerenciais e de suporte, além dos macroprodutos provenientes dessas atividades, a portaria é conceitual e não estabelece indicadores e metas para a gestão desses processos.

Em relação à *accountability*, os resultados dos testes na acessibilidade da página de Manifestações da Comissão de Ética da Intranet e Internet, bem como das páginas da Ouvidoria e seus respectivos formulários, por meio do Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico - eMAG e do Avaliador e Simulador de Acessibilidade em Sítios do Governo Federal, identificaram a necessidade de ajustes para que se tornem mais acessíveis a todos os tipos de usuários.

Por fim, verificou-se que os relatórios para prestação de contas à sociedade não estão em formato aberto e, desse modo, entende-se que a sua disponibilização nesse formato contribuirá para o alcance da transparência plena e do controle por parte da sociedade, facilitando a verificação, manejo e cruzamento dos dados.

Brasília, 23 de dezembro de 2024.

BÁRBARA FERNANDES

Analista de Controle Interno

LAYANNE FREITAS DA SILVA

Analista de Gestão Pública

VITOR WILLIAM DE SOUSA MARÇAL
Coordenador de Auditoria

Homologo o Relatório de Auditoria nº 4/2024, que trata da Governança Institucional no CNMP.

APÊNDICE I – RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 4/2024
Quadro Consolidado das Recomendações da Auditoria Interna

Item	Recomendação	Unidade Responsável
5.1.1	ao Comitê de Governança Corporativa que proponha à Presidência, conforme art. 15, I, da Portaria CNMP-PRESI nº 203/2023, a revisão da Política de Governança Institucional do CNMP, no sentido de promover a especificação das atribuições do Plenário na governança interna do CNMP.	CGC
5.1.2	ao Comitê de Governança Corporativa que proponha à Presidência, conforme art. 15, I, da Portaria CNMP-PRESI nº 203/2023, a revisão do Sistema de Governança do CNMP, no sentido de reavaliar as composições e presidências dos comitês temáticos previstas no artigo 8º, “b”, “c” e “d” da Portaria CNMP-PRESI nº 203/2023.	CGC
5.1.3	à Presidência que avalie a conveniência e a oportunidade de reavaliar o fluxo decisório da Portaria CNMP-PRESI nº 203/2023, no sentido de que os assuntos definidos nos comitês temáticos sejam apreciados pelo Comitê de Governança Corporativa e este, se for o caso, encaminhe ao Plenário via Presidência do CNMP.	PRESI
5.2.1	à Secretaria de Gestão Estratégica que submeta à apreciação do Comitê de Governança Corporativa o modelo de gestão dos processos finalísticos.	SGE
5.2.2	à Secretaria de Gestão Estratégica que, ao elaborar os relatórios de indicadores de 2025 referentes ao próximo Planejamento Estratégico, apresente informações analíticas e opinião crítica em relação aos resultados a fim de subsidiar a tomada de decisão do Comitê de Governança Corporativa, em atendimento ao inciso II do art. 56 da Portaria CNMP-PRESI nº 23/2023.	SGE
5.3.1	à Secretaria de Gestão Estratégica que disponibilize, conforme art. 56, inciso II, da Portaria CNMP-PRESI nº 23/2023, opções de arquivo em formato aberto para as publicações e normas relacionadas à estratégia, em atendimento à Lei de Acesso à Informação, art. 8º, § 3º, II, e às boas práticas recomendadas no Acórdão TCU nº 2512/2018 – Plenário.	SGE
5.3.2	à Comissão de Ética, em parceria com a Secretaria de Comunicação Social (SECOM), que promova divulgação, para o público interno, dos canais de denúncia em caso de infrações ao Código de Ética e atos de corrupção.	Comissão de Ética
5.3.3	à Secretaria de Tecnologia da Informação que avalie a viabilidade de proceder aos ajustes apontados nas páginas dos canais de denúncia de modo a assegurar a acessibilidade digital.	STI



Documento assinado eletronicamente por **Barbara Gomes Araujo Fernandes, Analista de Controle Interno**, em 23/12/2024, às 17:02, conforme § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 DE NOVEMBRO DE 2020, e Portaria CNMP-PRESI Nº 77, DE 8 DE AGOSTO DE 2017.



Documento assinado eletronicamente por **Layanne Freitas da Silva, Analista de Gestão Pública**, em 23/12/2024, às 17:02, conforme § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 DE NOVEMBRO DE 2020, e Portaria CNMP-PRESI Nº 77, DE 8 DE AGOSTO DE 2017.



Documento assinado eletronicamente por **Vitor William De Sousa Marçal, Coordenador de Auditoria**, em 23/12/2024, às 17:05, conforme § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 DE NOVEMBRO DE 2020, e Portaria CNMP-PRESI Nº 77, DE 8 DE AGOSTO DE 2017.



Documento assinado eletronicamente por **Mauro Biancamano Guimarães, Auditor Chefe do CNMP**, em 23/12/2024, às 17:23, conforme § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 DE NOVEMBRO DE 2020, e Portaria CNMP-PRESI Nº 77, DE 8 DE AGOSTO DE 2017.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.cnmp.mp.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **1120756** e o código CRC **675E8B3D**.

