



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

JUSTIFICATIVA

Trata-se de Proposta de Resolução que tem por finalidade normatizar a implementação, organização e funcionamento dos órgãos de controle interno de todo o Ministério Público brasileiro, a exemplo do que dispõe a Resolução nº 86 de 6 de setembro de 2009, do Conselho Nacional de Justiça.

O papel do órgão de Controle Interno é de auxiliar os controles externos, tanto o Tribunal de Contas do ente federativo, quanto o Conselho Nacional do Ministério Público. Conforme a Constituição Federal em seu art. 130A, § 2º, compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público.

A regulamentação da atuação do órgão ou unidade de controle interno possibilita divulgar para toda a organização, inclusive para o dirigente máximo, o propósito e as responsabilidades da atividade de auditoria interna, além de auxiliar na análise do desempenho da atuação da própria unidade de controle interno. (Acórdão TCU 1074/2009 – Plenário). Este é um procedimento adotado internacionalmente, como demonstram as Normas Internacionais de Auditoria Interna (IIA), item 1000: *O propósito, autoridade e responsabilidade da auditoria interna deve estar formalmente definida em um estatuto/regulamento, consistente com os padrões de auditoria interna e aprovado pelo Conselho.*

A institucionalização e implementação de órgãos de Controle Interno não é somente uma exigência das Constituições Federal e Estadual, mas também uma oportunidade para dotar a administração pública de mecanismos que assegurem, entre outros aspectos, o cumprimento das exigências legais, a proteção de seu patrimônio e a otimização na aplicação dos recursos públicos, garantindo maior tranquilidade aos gestores e melhores resultados à sociedade. (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, ATRICON, Resolução nº 04/2014)

Com essas considerações, por entender ser oportuna e necessária, sugerimos a aprovação da presente proposição, nos termos do texto anexo.

Brasília/DF, de de

JEFERSON LUIZ PEREIRA COELHO
Conselheiro Nacional do Ministério Público
Presidente da Comissão de Controle Administrativo e Financeiro



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Resolução XX

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

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no artigo 130-A, da Constituição da República Federativa do Brasil;

CONSIDERANDO que compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público, nos termos do art. 130-A, §2º, da Constituição;

CONSIDERANDO o imperativo constitucional de manutenção de sistemas integrados de controle interno por cada Poder expresso nos arts. 70, *caput*, e 74 da Carta Magna, a legislação nacional aplicável aos sistemas de controle interno — arts. 75 a 80 da Lei nº 4.320/64 e arts. 54, parágrafo único, e 59 da Lei Complementar nº 101/2000 — bem como as normas nacionais e internacionais relativas às áreas de contabilidade, auditoria e controladoria;

CONSIDERANDO a necessidade de definição de parâmetros mínimos de organização e funcionamento das respectivas unidades de controle interno do Ministério Público brasileiro verificada durante o I Encontro Nacional de Controle Administrativo e Financeiro do Ministério Público, realizado em Brasília-DF nos dias 05 e 06 de junho de 2013, bem como nos Encontros Regionais de Controle Interno do Ministério Público ocorridos, todos realizados pela Comissão de Controle Administrativo e Financeiro do Conselho Nacional do Ministério Público entre junho de 2014 e janeiro de 2015;

CONSIDERANDO que dentre os objetivos previstos para o Sistema de Controle Interno se encontra o de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração, conforme o art. 74, inciso II, da Constituição;



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

CONSIDERANDO que é recomendável promover a padronização e a busca da excelência nos métodos, critérios, conceitos ou sistemas utilizados na atividade de controle interno no âmbito do Ministério Público, consideradas as suas peculiaridades e diferenças regionais, a fim de que essa atividade nos órgãos do Ministério Público possa cumprir a sua missão institucional e o postulado constitucional de integração,

RESOLVE:

CAPÍTULO I

Das Unidades de Controle Interno e seus Integrantes

Art. 1º Os órgãos do Ministério Público manterão unidades independentes e permanentes de controle interno, de acordo com o disposto nos arts. 70, *caput*, e 74 da Constituição Federal.

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

§2º Às unidades de controle interno serão destinados espaço físico, recursos humanos e materiais compatíveis com o volume de processos, procedimentos e recursos objeto de sua atuação, de modo a possibilitar o adequado desempenho da integralidade de suas funções institucionais.

§3º As unidades de controle interno somente poderão ceder pessoal às áreas de perícia e de controle externo quando não houver prejuízo ao planejamento de auditoria anual previamente aprovado.

Art. 2º Ficam sujeitos ao controle interno os administradores do Ministério Público, as unidades administrativas do órgão e seus responsáveis, além dos fundos, órgãos, entidades, demais unidades autônomas e pessoas que percebam, arrecadem, guardem, executem ou gerenciem bens, dinheiros, valores públicos ou pelos quais o ente respectivo responda e quaisquer outros recursos em nome do Ministério Público, ou que em nome deste assumam obrigações de natureza pecuniária.



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 3º As atividades da unidade de controle interno serão exercidas, preferencialmente, por servidores organizados em carreira específica de controle integrantes dos quadros do Ministério Público ou de órgãos de controle.

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

§ 2º Aos integrantes da unidade de controle interno fica vedada a participação em comissões administrativas, processos administrativos ou sindicâncias destinados a apurar irregularidades ou ilegalidades.

CAPÍTULO II

Dos Princípios e Finalidades do Controle Interno

Art. 4º São princípios norteadores das atividades de controle interno a imparcialidade, a legalidade, a independência, a eficiência das condutas, a eficácia dos meios, a efetividade dos resultados, a honestidade, a lealdade, a disciplina, a segregação de funções e o rodízio de atividades ou atribuições entre os integrantes do nível operacional da área.

Art. 5º A unidade de controle interno, em respeito ao princípio da segregação de funções, não participará do fluxo ordinário de gestão administrativa do órgão.

Parágrafo único. Quando, em caráter excepcional, atuar como consultoria aos setores administrativos, a unidade de controle interno deverá limitar-se a responder consultas feitas em abstrato;

Art. 6º As unidades de controle interno desenvolverão suas atividades visando ao atendimento das seguintes finalidades:

I – fiscalizar e avaliar o cumprimento dos objetivos e metas previstos no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária;



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

II – verificar o atendimento das determinações contidas na Constituição Federal, na Constituição Estadual, na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal e nos demais instrumentos legais pertinentes, relativamente às matérias de competência dos controles internos;

III – fiscalizar e avaliar o cumprimento dos objetivos e metas do planejamento estratégico do órgão, bem como dos programas de gestão e governança administrativa;

IV - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão administrativa, contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e de pessoal;

V – estimular o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos *controles inerentes* das atividades de gestão, realizados pelas áreas administrativas sobre seus processos de trabalho, de modo a contribuir para o incremento da sua efetividade;

VI – avaliar a qualidade, legalidade e consistência dos controles administrativos inerentes às atividades de gestão, bem como da política de gerenciamento de riscos do órgão;

VII - examinar a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado que percebam, arrecadem ou gerenciem recursos em nome do Ministério Público;

VIII - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, notadamente quanto ao encaminhamento de documentos e informações, atendimento às equipes técnicas, recebimento de diligências, elaboração de respostas, tramitação de processos e demais requisições, bem como monitorar o cumprimento das recomendações e determinações dos Tribunais de Contas e do Conselho Nacional do Ministério Público;

IX – fomentar a transparência, economicidade e profissionalização da gestão institucional;



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

X - incentivar a adoção de boas práticas administrativas utilizadas em outros órgãos ou entidades;

XI – orientar, em caráter abstrato, os administradores de bens e recursos públicos nos assuntos pertinentes à área de competência do controle interno, inclusive sobre a forma de prestar contas;

XII – emitir, periodicamente, relatórios e pareceres conclusivos sobre a gestão, apontando eventuais irregularidades, as ações e/ou omissões que deram causa ao ocorrido e, finalmente, recomendando a adequação às normas vigentes;

XIII - elaborar, apreciar e submeter ao Procurador-Geral estudos e propostas de diretrizes, programas e ações que objetivem racionalizar a execução da despesa e aperfeiçoar a gestão administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial do Ministério Público;

CAPÍTULO III

Dos Deveres da Unidade de Controle Interno e seus Servidores

Art. 7º Na consecução de suas atividades, as unidades de controle interno deverão:

I - estabelecer programação anual de auditorias a ser aprovada pelo Procurador Geral no exercício anterior;

II - formalizar os resultados de todos os seus trabalhos por meio de relatórios objetivos e conclusivos, contendo propostas de medidas necessárias à correção de irregularidades verificadas;

III – registrar as possíveis divergências de entendimento entre os servidores da unidade de controle interno e a chefia da unidade, bem como entre a unidade de controle e a administração superior do Ministério Público;



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

IV – manter, quando legalmente cabível, o sigilo e a segurança das informações, respeitados os critérios estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação e suas posteriores alterações;

V – promover o rodízio de atividades ou atribuições entre os integrantes do nível operacional da área e desenvolver ações de capacitação e atualização periódica de seus servidores, versando no mínimo, sobre os seguintes temas: administração, auditoria, direito administrativo, contabilidade, orçamento público, finanças públicas, folha de pagamento, licitações, contratos, gestão patrimonial e de pessoal;

VI - assegurar a constante revisão da qualidade dos trabalhos realizados, bem como confeccionar e atualizar manuais de procedimentos, *checklists* e fluxogramas para orientação dos gestores e aperfeiçoamento dos controles administrativos inerentes às atividades de gestão, de modo a otimizar, ainda, a fiscalização da qualidade e efetividade destes.

VII - utilizar parâmetros técnicos de materialidade, relevância, risco e criticidade quando da eleição de amostras de processos e procedimentos administrativos a serem auditados;

VIII – elaborar e encaminhar ao Chefe do respectivo Ministério Público relatório anual das atividades desenvolvidas pela unidade;

Parágrafo único. Os responsáveis pelas unidades de controle interno deverão dar ciência, formal e tempestivamente, sob pena de responsabilidade solidária, ao Chefe do respectivo Ministério Público, e aos Tribunais de Contas em atenção ao §1º do art. 74 da Constituição Federal, dos atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares de que tiverem conhecimento, praticados por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos, e, ainda, quando for o caso, comunicá-los à Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público.

CAPÍTULO IV

Das Prerrogativas do Controle Interno

Art. 8º Aos integrantes da unidade de controle interno não poderá ser negado, a



qualquer título ou pretexto, acesso a processo, documento ou informação necessário ao desempenho de suas atribuições.

§1º Os servidores da unidade de controle interno, no exercício de sua função, terão livre acesso a todas as dependências da unidade, registros, bancos de dados, processos, bens e demais valores sujeitos a sua fiscalização.

§2º As unidades administrativas deverão atender às solicitações do controle interno, prestando as informações de forma tempestiva e completa.

§3º O agente público que, por ação ou omissão dolosa ou culposa, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação do controle interno, no desempenho de suas funções institucionais, ficará sujeito à responsabilização administrativa, civil e penal, nos termos da legislação em vigor.

Art. 9º A unidade de controle interno, quando considerar necessário ao adequado desempenho de suas atribuições, poderá solicitar o apoio de servidores das unidades fiscalizadas, diretamente às respectivas chefias ou ao Procurador-Geral, e propor a este a contratação de assessorias e auditorias externas, bem como a celebração de convênios com universidades ou outras instituições.

Art. 10 Como garantia de sua independência, as unidades de controle interno são livres de quaisquer influências para selecionar tecnicamente áreas e assuntos a serem auditados, escopo dos trabalhos, procedimentos, critérios de seleção de amostras e frequência de avaliação, períodos de execução ou conteúdo dos relatórios, ressalvado o atendimento às diretrizes e proposições aprovadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Parágrafo único. Auditorias extraordinárias em processos ou procedimentos específicos poderão ser requisitadas pelo Chefe do respectivo Ministério Público a qualquer tempo.

Art. 11 O controle interno poderá solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos, entidades ou unidades administrativas do Ministério Público



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

licitantes à adoção das medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem recomendadas, salvo manifestação expressa destes em sentido contrário, devidamente fundamentada.

CAPÍTULO V

Da Comissão de Controle Administrativo e Financeiro do Conselho Nacional do Ministério Público

Art. 12 Cabe à Comissão de Controle Administrativo e Financeiro auxiliar o Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público na elaboração, análise e proposição de atos regulamentares e recomendações de providências relativas às unidades de controle interno no âmbito do Ministério Público, visando à estruturação de um Sistema de Controle Interno do Ministério Público.

§ 1º Ao concluir estudos sobre temas que necessitem de tratamento uniformizado pelas unidades de controle interno do Ministério Público, a Comissão encaminhará seus resultados às unidades de controle interno e comunicará as proposições aprovadas em seu âmbito ao Presidente do Conselho, na forma do art. 32, § 4º, do Regimento Interno do CNMP.

Art. 13 No desempenho das atribuições mencionadas no artigo anterior e no Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público, poderá a Comissão de Controle Administrativo e Financeiro:

I – elaborar estudos comparativos sobre a situação de controle interno dos Ministérios Públicos da União e dos Estados;

II – apresentar proposta de normatização de conceitos básicos, nomenclatura e estrutura mínima para as unidades de controle interno do Ministério Público.

III - realizar eventos periódicos entre os participantes do Sistema de Controle Interno do Ministério Público para a disseminação de conhecimentos e debates sobre assuntos relevantes, visando a padronização e otimização de procedimentos de



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

controle interno.

CAPÍTULO VI

Disposições Finais

Art. 14. As inspeções programadas pela Corregedoria Nacional do CNMP e pela Comissão de Controle Administrativo e Financeiro serão informadas às respectivas unidades de controle interno, de forma a evitar a realização de inspeções simultâneas na mesma unidade administrativa.

Art. 15. Os resultados das inspeções realizadas pela Corregedoria Nacional do CNMP ou pela sua Comissão de Controle Administrativo e Financeiro serão informados às respectivas unidades de controle interno quando do encerramento do exercício financeiro para que, se for o caso, procedam aos devidos registros nos processos de contas a serem encaminhados ao Tribunal de Contas.

Art. 16 As Procuradorias Gerais adotarão as providências administrativas necessárias à adequação de suas unidades de controle interno às disposições desta Resolução no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

Art. 17 – Os conceitos técnicos utilizados na presente resolução devem ser interpretados consoante as conceituações constantes do seu Anexo.

Art. 18 - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO



CONCEITOS BÁSICOS

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

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

A auditoria interna constitui-se em um conjunto de procedimentos, tecnicamente normatizados, que funciona por meio de acompanhamento indireto de processos, avaliação de resultados e proposição de ações corretivas para os desvios gerenciais da entidade à qual está vinculada. Os trabalhos de auditoria interna são executados por unidade de auditoria interna, ou por auditor interno, especialmente designado para a função, e tem como característica principal assessoramento à alta administração da entidade, buscando agregar valor à gestão. (IN/SFC nº 01/2001)

O Conselho Federal de Contabilidade em sua norma NBC TI – 01 delimita o conceito de auditoria interna.

12.1.1.3 – 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 a assistir à administração da entidade no cumprimento de seus objetivos.

12.1.1.4 – A atividade da Auditoria Interna está estruturada em procedimentos, com enfoque técnico, objetivo, sistemático e disciplinado, e tem por finalidade agregar valor ao resultado da organização, apresentando subsídios para o aperfeiçoamento dos processos, da gestão e dos controles internos, por meio da recomendação.



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

A unidade de controle interno se utiliza, dentre outras, de **técnicas de auditoria** para verificar a legalidade, eficiência e eficácia da gestão administrativa de um órgão.

Apesar de fazer parte da estrutura física e funcional de um órgão ou entidade da Administração Pública, o Controle Interno encontra-se fora do fluxo corrente dos processos e procedimentos administrativos daquele. Isto é, a gestão administrativa deve ser suficiente, bastando-se a si mesma na instrução e análise de tais processos e procedimentos, excluindo-se a unidade de controle interno do conjunto de unidades administrativas de gestão, as quais serão responsáveis pela realização de controles administrativos inerentes às atividades de gestão bem assim pela eficiência, eficácia e efetividade destes, como se o órgão de Controle Interno sequer existisse.

A estrutura organizacional deve contemplar uma unidade de controle interno, que deve ser independente da gerência e que se reportará diretamente à autoridade máxima da organização, responsável pela coordenação, orientação e avaliação do Sistema de Controle Interno da entidade. (ATRICON, Resolução nº 04/2014)

Controles Administrativos Inerentes: São os sistemas de revisão e controle dos próprios setores administrativos sobre seus processos de trabalho, com vistas a garantir a qualidade da gestão de processos e procedimentos do órgão, bem como à precisão, legalidade, eficiência, economicidade, transparência e fidedignidade dos documentos e informações registradas. Também denominados “Controles Internos Administrativos”:

Controles Internos Administrativos: atividades e procedimentos de controle incidentes sobre os processos de trabalho da organização com o objetivo de diminuir os riscos e alcançar os objetivos da entidade, presentes em todos os níveis e em todas as funções e executados por todo o corpo funcional da organização. (ATRICON, Resolução nº 04/2014)

O sistema de controles internos administrativos inerentes compreende o plano de organização e o conjunto integrado de método e procedimentos adotados pela entidade na proteção do seu patrimônio, promoção da confiabilidade e tempestividade dos seus registros e demonstrações contábeis, e da sua eficácia operacional. Exemplos de controle internos administrativos inerentes à gestão são:

- Elaboração e atualização de manuais, *checklists* e fluxogramas para as



- atividades de cada área administrativa, levando-se em consideração a legislação e as melhores práticas;
- Fomento às sugestões e críticas entre os diversos setores quando processos ou procedimentos transitam por mais de um setor;
 - Existência de critérios objetivos de avaliação dos trabalhos realizados pelos setores e pelos servidores;
 - Existência de objetivos e metas para cada setor;
 - Existência de comitês multidisciplinares de avaliação de riscos e revisão de procedimentos administrativos;
 - Política formal de constante capacitação e atualização de competências dos servidores e etc.

Os controles internos são atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizados com vistas a assegurar que os objetivos dos órgãos e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público. (Roteiro de Auditoria de Conformidade do Tribunal de Contas da União)

Portanto, os controles internos administrativos são as atribuições inerentes da gestão em revisar, melhorar e evitar problemas futuros. Cabe à unidade de controle interno acompanhar, fiscalizar e testar os controles administrativos inerentes dos órgãos de gestão administrativa com vistas a fornecer sugestões objetivas ao aprimoramento da gestão.