

REFLEXÕES SOBRE A RECOMENDAÇÃO CNMP Nº 74/2020

REFLECTIONS ON CNMP RECOMMENDATION Nº 74/2020

Afonso de Paula Pinheiro Rocha¹

RESUMO: O artigo aborda quais as derivações possíveis da Recomendação CNMP nº 74/2020 para orientar tanto a estruturação interna e, por corolário, para a atuação finalística do Ministério Público do Trabalho. Na perspectiva interna, apontaram-se quais medidas referenciadas no teor da recomendação são aplicáveis para a estrutura do controle interno no âmbito do MPT em coexistência com a Auditoria Interna existente no âmbito do MPU. Já no plano externo, pontuaram-se as áreas e as linhas de ação finalística do MPT que podem ser informadas ou aprimoradas com as prescrições da recomendação. O trabalho apontou a importância prática da observância da Recomendação e que suas diretrizes podem e devem informar ações finalísticas e práticas de replicação da mesma cultura de controle e auditoria em órgãos públicos e mesmo a postura ativa ministerial na constituição e/ou na participação em redes de controle.

PALAVRAS-CHAVE: integridade; auditoria interna; recomendação nº 74/2020.

ABSTRACT: The article discusses derivations of CNMP's Recommendation nº 74/2020 to guide both the internal structuring and, as a corollary, for the finalistic action of the Public Ministry of Labor. From the internal perspective, it was pointed out which measures referenced in the recommendation are applicable to the structure of internal control within the scope of the MPT in coexistence with the Internal Audit existing within the scope of the MPU. At the external level, the MPT's areas and final action lines that can be informed or improved with the prescriptions of the recommendation were pointed out. The work concluded for the practical importance of compliance with the Recommendation so that its guidelines can and should inform finalistic actions and practices of replication of the same control and audit culture in public bodies and even the ministerial active posture in the constitution and/or participation in control networks.

KEYWORDS: integrity; internal audit; recommendation nº 74/2020.

¹ Procurador do Trabalho - Secretário Jurídico Adjunto do Procurador Geral do Trabalho - PGT – Membro do grupo interinstitucional de apoio ao Procurador Geral da República nos Temas de Repercussão Geral e Edição de Súmulas Vinculantes do MPU (GIARESV) – Doutor em Direito Constitucional/Unifor – Mestre em Direito/UFC - MBA em Direito Empresarial – FGV/Rio – pós-graduado em Controle na Administração Pública/ESMPU – Ex-Secretário Jurídico do Ministério Público do Trabalho - Ex-Coordenador Disciplinar Substituto da Corregedoria Nacional/CNMP – Ex-Membro colaborador da Comissão de Saúde do CNMP - Ex-Membro Substituto da 3ª Sub Câmara de Coordenação e Revisão/MPT – Ex-Vice Coordenador Nacional da Coordenadoria Nacional de Promoção da Regularidade do Trabalho na Administração Pública CONAP/MPT – Coordenador Regional da CONAP/MPT junto a Procuradoria Regional do Trabalho da 21ª Região.

1 INTRODUÇÃO

Há de se louvar a importância de uma Revista da Corregedoria Nacional pautada na temática da integridade. Com efeito, há de se ter em mente o longo lapso temporal desde a Lei Federal nº 12.846/2013 – a Lei Anticorrupção (LAC) – a pouca evolução na constituição de programas de integridade, especialmente sistemas de *compliance* anticorrupção efetivos, que previnam, detectam e corrijam atos ilícitos e irregularidades no âmbito organizacional.

Mesmo no âmbito governamental, a preocupação é atual, como demonstrado nas disposições da Nova Lei Geral de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021), que requer tais programas para aquisições de grande monta, além de elencar a existência de mecanismos de *compliance* e anticorrupção como critério de desempate.

Dentro dessa perspectiva, a escolha para recorte nesse artigo foi um dos elementos essenciais de qualquer programa de integridade que são as estruturas de auditoria interna – especialmente quais as implicações práticas da constituição de estruturas de auditoria interna no âmbito do próprio Ministério Público.

A auditoria interna é uma das principais ferramentas para garantir a efetividade dos programas de integridade. Os programas de integridade têm como objetivo principal prevenir, detectar e remediar possíveis desvios de conduta que possam afetar a imagem, a reputação e a sustentabilidade do negócio. Nesse sentido, a auditoria interna é aspecto essencial para assegurar que as políticas, os processos e os procedimentos estabelecidos pelo programa de integridade estão sendo cumpridos adequadamente.

Ao avaliar esses aspectos, a auditoria interna pode identificar lacunas, fraquezas e oportunidades de melhoria no programa de integridade. Essas informações são fundamentais para que a empresa possa tomar as medidas necessárias para aprimorar seu programa de integridade e, conseqüentemente, reduzir os riscos de fraudes, corrupção e outras condutas antiéticas que possam prejudicar a empresa e a sua imagem perante o mercado.

Além disso, a auditoria interna pode atuar de forma preventiva, orientando a empresa a implementar medidas de controle e mitigação de riscos bem como promovendo a cultura de integridade na Organização. A auditoria interna pode fornecer treinamentos e capacitações para os colaboradores da empresa, sensibilizando-os para a importância da ética e da integridade nos negócios.

Por fim, é importante destacar que a auditoria interna pode ser um aliado importante na promoção da transparência e da prestação de contas. Ao avaliar os processos e as atividades institucionais de forma independente e imparcial, a auditoria interna pode fornecer informações precisas e confiáveis para a alta administração e os *stakeholders*. Isso pode contribuir para aumentar a confiança e a credibilidade perante sociedade em geral.

Historicamente, é possível traçar à década de 1960, com a edição da Lei Federal nº 4.320/1964, a obrigação legal imposta à Administração Pública de manter um sistema de controle interno que possibilite o acompanhamento e a fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Tal necessidade adquiriu ainda mais relevância com a consagração na Constituição Federal (arts. 70 e 74) e na legislação

infraconstitucional – Lei nº 4.320/67 (arts. 75 a 80 e 84) e Lei Complementar nº 101/2000 (art. 49 e 56).

Essa necessidade foi ainda mais enfatizada com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, sendo expostas as atribuições dos órgãos de controle, com atuação em toda estrutura vinculada aos Poderes de cada um dos entes federados.

Na mesma linha, o Ministério Público, por sua gênese constitucional voltada à proteção de direitos difusos, coletivos e sociais indisponíveis, não poderia adotar tratamento díspar para a existência de estruturas de controle interno. Com efeito, inexistente legislação expressa ou menções detalhadas à estrutura da auditoria e das controladorias, seja na Lei Complementar nº 75/93, seja na Lei Federal nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), porém a própria Instituição origina-se voltada para a fiscalização dos direitos fundamentais e da observância de ordem jurídica.

Nesse particular, ganha relevância a constatação de que, embora alguns Ministérios Públicos Estaduais já possuíssem estruturas de controle interno e auditoria, e o Ministério Público da União possuísse uma estrutura autônoma de auditoria (a AUDIN/MPU), somente em 2020, o Conselho Nacional do Ministério Público editou norma com o objetivo de criar e/ou adequar as unidades de Controle Interno e Auditoria Interna no Ministério Público brasileiro em padrão mais uniforme.

Diante de um momento no qual todas as estruturas de controle interno e auditoria interna existentes no Ministério Público brasileiro podem se voltar para uma norma padrão, além de essa norma criar um procedimento e atribuir à Comissão Específica do CNMP o monitoramento das iniciativas e das práticas de controle interno.

Diante dessa parametrização prescritiva para o próprio Ministério Público como Administração Pública, surge o questionamento de como esse regramento pode informar práticas e atuação finalística em face de outros entes.

Assim, a relevância da temática se mostra atual, e a pertinência ao tema Programa de Estudos da Pós-Graduação em Controle da ESMPU. Firma-se o objetivo deste artigo delineado em verificar quais as derivações possíveis da Recomendação CNMP nº 74/2020 para orientar a estruturação interna e, por corolário, para a atuação finalística do Ministério Público. Buscar-se-á ainda um recorte metodológico de enfoque no Ministério Público do Trabalho.

2 A RECOMENDAÇÃO CNMP Nº 74/2020 E A CRIAÇÃO DE UMA CULTURA DE CONTROLE NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

A noção de criação de uma cultura do controle no ordenamento jurídico pátrio vem como resposta a uma era em que os casos de corrupção se tornaram midiáticos e fizeram com que a Administração Pública estivesse sempre permeada de uma desconfiança inerente às suas instituições. Visando entre outras finalidades melhorar o respaldo perante a sociedade brasileira, há uma curva ascendente de utilização de institutos para garantir mais controle e boas práticas na seara pública.

Sobre o tema Cultura Organizacional, cumpre destacar:

a Cultura Organizacional permeia todos os valores de uma empresa e de quem atua dentro dela. A cultura está presente em cada uma das vitórias e conquistas de uma organização, e também está influenciando os problemas e obstáculos que toda empresa enfrenta no cumprimento de sua missão.

A Cultura Organizacional é a principal determinante de todos os resultados de uma empresa, além de ser ela a responsável por separar organizações de sucesso de suas concorrentes.

Uma cultura forte demonstra a quem trabalha com a empresa de que ela genuinamente valoriza seus colaboradores e clientes. A cultura pode trazer talentos, pode engajar as pessoas, pode criar sinergia em equipes, e pode transformar a todos na organização em pessoas mais realizadas em suas vidas.²

Inicialmente, em relação ao Ministério Público, é oportuno mencionar que o constituinte derivado, buscando fomentar uma cultura eficaz de quaisquer órgãos administrativos, introduziu a previsão de criação de dois órgãos com essa atribuição específica de controle: o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, e o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, previstos, respectivamente, no art. 103-B e no art. 130-A da Constituição Federal, ambos acrescentados pela EC 45/2004, na chamada *reforma do Judiciário*. Ostensivamente nos debates políticos, a matriz dessa peça de legislação foi exatamente o aprimoramento das instituições e seus mecanismos de controle interno/externo.

Ainda particularmente ao Ministério Público, é digno de nota que, diferentemente do Conselho Nacional de Justiça que se insere no Poder Judiciário, o Conselho Nacional do Ministério Público possui natureza de instituição constitucional de caráter nacional, não integrando funcionalmente (atividades finalísticas) a União ou mesmo o Ministério Público da União. Trata-se de efetivo órgão de controle externo do Ministério Público³.

Logo, tanto o Conselho Nacional do Ministério Público é a personificação da importância do controle externo, quando adota, dentro de seus mecanismos de atuação institucional, normativo que estimula a auditoria interna e controle nos ramos do MP, torna-se ainda mais significativa.

Fica evidente que, para além do conhecimento inerente às ações finalísticas internas de cada Ministério Público, é necessário um progressivo conhecimento voltado para dentro, ou seja, o mesmo olhar de fiscalização da eficiência, da efetividade da Administração Pública, que é marca do Ministério Público para fora, tem que ser igualmente adotada para dentro. A Recomendação CNMP nº 74/2020 concorre para essa finalidade e para a criação de uma cultura de controle.

² **LAMBOY, Christian Karl de.** RISEGATO, Giulia G.A. Pappalardo; COIMBRA, Marcelo de Aguiar. *Introdução ao Corporate Compliance, Ética e Integridade in: LAMBOY, Christian Karl de. (Coord.) Manual de Compliance.* São Paulo/SP: Via Ética. 2018, p. 23.

³ Processo nº 337/2016-92 (procedimento interno de comissão) - Plenário do CNMP, 14/06/2016 - 2ª Sessão Extraordinária – Relator Dr. Orlando Rochadel.

Assim, neste tópico, abordar-se-á um conjunto de elementos conceituais básicos sobre auditoria e controle para, em sequência, entender o processo de formação e discussões associadas à Recomendação CNMP nº 74/2020, para finalizar discutindo a relevância da estruturação do controle interno nos diversos Ministérios Públicos.

2.1 NOÇÕES GERAIS SOBRE CONTROLE E AUDITORIA NO ÂMBITO PÚBLICO

Para o escopo do presente trabalho, que busca avaliar a legislação aplicável no âmbito do Ministério Público trabalhista, importa trazer conceitos básicos sobre dois institutos: o controle – em especial, o controle interno – e a auditoria.

Inicialmente, a noção básica de controle administrativo está associada ao conjunto de instrumentos previstos no ordenamento jurídico para que a própria Administração Pública, ou mesmo a população, diretamente (controle social) ou por meio de órgãos especializados, possa fiscalizar a regularidade da conduta dos gestores e, por corolário, dos próprios órgãos e das entidades públicas em todos os níveis federativos.

No Brasil, a noção de controle surgiu, em 1914, vinculada aos aspectos meramente contábeis, vindo a se espalhar para o controle administrativo apenas na década de 1940. A legislação foi aprimorada e ocorreu a divisão dos controles interno e externo já na legislação da década de 1960, com a Lei nº 4.320/64 e, posteriormente, o Decreto-Lei nº 200/67, verdadeira base legal da reforma administrativa do Brasil. Dentre os princípios consagrados na ocasião, vale citar: a descentralização administrativa, a consagração de princípios de racionalidade administrativa e o controle dos resultados.⁴

A Constituição de 1988 traz a consagração de mecanismos de controle de forma mais ampla, com previsão de princípios essenciais, sobretudo com a previsão do art. 70⁵. Sobre o tema, Liliane Lima consignou:

considerando os aspectos que dizem respeito particularmente à fiscalização e controle, a Constituição de 1988 representou um avanço, em decorrência da criação de sistemas de controle interno nos Poderes Legislativo e Judiciário e da determinação de que, juntamente com o do Poder Executivo, esses sistemas fossem conservados de forma integrada.⁶

A Constituição Federal de 1988 traçou ainda, em seu art. 74, que o controle seja realizado de forma integrada:

⁴ LIMA, Liliâne Chaves Murta de. **Controle Interno na Administração Pública: O Controle Público na Administração como um Instrumento de Accountability**, 2012, Monografia, p. 22.

⁵ CF/88, art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação das subvenções e à renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

⁶ LIMA, Liliâne Chaves Murta de. **Controle Interno na Administração Pública: O Controle Público na Administração como um Instrumento de Accountability**, 2012, Monografia, p. 25.

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

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

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

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

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

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

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

Já nos anos 2000 com o advento da LRF, restou fortalecido o controle interno, além de ter se espreado de forma incontestada para todos os poderes. Com previsão de relatórios de execução orçamentária. Leis posteriores consolidaram em uma curva de crescimento novos instrumentos para dar transparência e garantir uma gestão responsável.

A legislação brasileira não dispõe de um conceito de controle interno. É comum utilizar definições de instituições que estudam o tema e se consolidaram como baluartes sobre o assunto. A Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI define controle interno como um processo efetuado pela direção e pelo corpo de funcionários estruturado para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados: • execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; • cumprimento das obrigações de *accountability*; • cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e • salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos.⁷

O *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*⁸ – COSO publicou, em 1992, um guia de controle, o COSO-IC ou COSO I, visando orientar as instituições quanto às melhores práticas de controle interno, sobretudo para garantir a produção de relatórios financeiros confiáveis e prevenir a ocorrência

⁷ INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). Guidelines for internal controls standards for the public sector. Further information on entity risk management. GOV 9130. INTOSAI PSC Subcommittee on internal control standards. Brussels: Intosai, 2007.

⁸ O COSO – *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, ou Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway, consiste em uma organização privada sem fins lucrativos, criada, em 1985, nos Estados Unidos, para prevenir e evitar fraudes nos procedimentos e nos processos internos. O Comitê é formado por diversos órgãos americanos, sendo eles o AAA (*American Accounting Association*), AICPA (*American Institute of Certified Public Accountants*), FEI (*Financial Executives International*), IIA (*Institute of Internal Auditors*) e IMA (*Institute of Management Accountants*).

de fraudes. A publicação foi revisada em 2013 e traz o seguinte conceito de controle interno:

o controle interno é definido da seguinte forma: O controle interno é um processo, efetuado pelo conselho de administração de uma entidade, projetado para fornecer segurança razoável em relação a consecução dos objetivos relativos às operações, relatórios e conformidade. Esta definição reflete certos conceitos fundamentais.

O controle interno é:

Voltado para a consecução de objetivos em uma ou mais categorias operacionais, ações, relatórios e conformidade.

Um processo que consiste em tarefas e atividades contínuas - um meio para um fim, não um fim em si.

Efetuada por pessoas – não apenas sobre manuais de políticas e procedimentos, sistemas e formas, mas sobre as pessoas e as ações que elas realizam em todos os níveis de uma organização para afetar o controle interno.

Capaz de fornecer segurança razoável - mas não absoluta, a um diretor e diretoria da entidade.

Adaptável à estrutura da entidade – flexível na aplicação para toda a entidade ou para uma subsidiária, divisão, unidade operacional ou processo de negócios específico.

Esta definição é intencionalmente ampla. Ela captura conceitos importantes que são fundamentais como as organizações projetam, implementam e conduzem o controle interno, fornecendo uma base para aplicação em organizações que operam em diferentes estruturas de entidade, indústrias e regiões geográficas.⁹

São múltiplas as conceituações de controle na Administração Pública, porém todas gravitam em torno da ideia de um poder-dever ligado a meios estruturais e funcionalidades para aferir a pertinência das ações adotadas pelos gestores públicos em prol do interesse público e dentro do limite de atribuições e expectativas sociais legítimas.¹⁰

⁹ COSO I, <https://www.coso.org/Shared%20Documents/Framework-Executive-Summary.pdf>.

¹⁰ Dentre as múltiplas conceituações doutrinárias, destacam-se algumas: “poder-dever de inspeção, registro, exame, fiscalização pela própria Administração, pelos demais poderes e pela sociedade, exercidos sobre conduta funcional de um poder, órgão ou autoridade com o fim precípuo de garantir a atuação da Administração em conformidade com os padrões fixados pelo ordenamento jurídico” (SOUZA, Patrícia Cardoso Rodrigues de. *Controle da Administração Pública*. In: MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Curso Prático de Direito Administrativo*. 2. ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 560); “o conjunto de mecanismos jurídicos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 808); a finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa (DI PIETRO, Maria Sylvia

É papel das gestões de órgãos públicos desenvolver e implementar controles internos administrativos que produzam razoável segurança de que os riscos e os desvios de comportamento que ameacem os objetivos organizacionais e a integridade das condutas sejam adequadamente tratados e monitorados.

Tradicionalmente as modalidades que categorizam o controle da Administração Pública são os chamados controle interno e controle externo; o primeiro é o exercido pela própria Administração Pública, e o segundo é o exercido por entes públicos diversos atuando mediante função institucional seja ela precípua ou acessória.

Ambos importam para o escopo do presente trabalho, como se verá adiante, tanto o controle interno ao Ministério Público do Trabalho, como o controle externo quando atua como parte de uma relação com instituições externas.

O controle interno deve ser estruturado de tal forma que possa ser capaz de fornecer uma razoável segurança de que os objetivos gerais da entidade sejam alcançados. No âmbito da Administração Pública, em especial no Ministério Público, as políticas vêm sendo implementadas de forma a deixar mais transparente e formalizar os meios de controle, mediante adoção de relatórios periódicos com ampla divulgação, por exemplo.

O controle interno é fomentado pela *compliance*¹¹, que atualmente também está inserida nas convenções de integridade no âmbito da gestão pública. Com efeito, acerca da missão da *compliance* é válido destacar:

compliance tem a missão de assegurar que os controles internos da empresa funcionem de forma sistemática, buscando a redução dos riscos com base no modelo de negócios e a complexidade dos mesmos. Também deve disseminar a cultura de controles internos em toda organização de forma a assegurar o cumprimento das leis, normas, regulamentos internos e externos existentes.

Aliás, está em uma curva ascendente a utilização de mecanismos de controle de forma sistêmica no âmbito do Estado brasileiro. Nessa toada, a CGU, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em maio de 2016, publicou a Instrução Normativa Conjunta nº 1, que define a adoção sistemática, pelos órgãos do Poder Executivo Federal, de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança. O documento incorpora os conceitos e a estrutura de controles internos do Coso, conceitua controles internos da gestão como o:

[...] conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada

Zanella. Direito Administrativo. 20. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2007, p. 670).

¹¹ LAMBOY, Christian Karl de. RISEGATO, Giulia G.A. Pappalardo; COIMBRA, Marcelo de Aguiar. *Introdução ao Corporate Compliance, Ética e Integridade in: LAMBOY, Christian Karl de. (Coord.) Manual de Compliance.* São Paulo/SP: Via Ética. 2018, p. 9.

pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

- a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- b) cumprimento das obrigações de *accountability*;
- c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e
- d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidas sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica (BRASIL, 2016b, p. 14).

Cumpra ainda separar, de forma clara, as categorias autônomas de auditoria interna e controle interno, pois é comum a falácia de identificar as expressões como sinônimas. Com efeito, a auditoria interna traduz-se em um conjunto de práticas de revisão e apreciação dos controles internos, usualmente realizado por setor ou departamento especializado, e a ideia de controle interno remete a estruturas, procedimentos e fluxos de organização adotados de forma mais perene pelo respectivo órgão.

Acerca da distinção entre controle interno e auditoria interna, é válido citar os conceitos elencados por Anabela Costa:¹²

o controlo interno pode ser definido como qualquer acção empreendida pela gestão e outros membros da entidade, para aperfeiçoar a gestão do risco e melhorar a possibilidade de alcance dos seus objectivos e metas (IIA, 2007:26). Assim, pode ser entendido como um processo levado a cabo pelos órgãos de gestão, desenhado com o objectivo de proporcionar um grau de confiança razoável quanto à prossecução dos objectivos principais da instituição, tendo em conta os objectivos operacionais, os objectivos de eficácia e eficiência dos recursos, os objectivos de fiabilidade da informação financeira e os objectivos de cumprimento da legislação e normas aplicáveis (CARLOS, 2008).

(...)

Por sua vez a auditoria interna pode definir-se como uma actividade independente, de garantia e de consultoria, destinada a acrescentar valor e a melhorar as operações de uma organização. Assiste à organização na consecução dos seus objectivos, através de uma abordagem sistemática e disciplinada, para a avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gestão de risco, controlo e governação (PRADAS, 1995). Por oposição à externa a auditoria interna é realizada por um órgão interno à entidade auditada.

¹² COSTA, Anabela Maria Carreira da. **A auditoria interna nos municípios portugueses**. Coimbra, 2011, Dissertação de Mestrado, p. 6.

O Conselho Federal de Contabilidade é preciso ao tratar de auditoria interna como aquela que:¹³

[...] tem como finalidade examinar a integridade, a adequação e a eficácia dos controles internos e análise dos atos de gestão quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e operacional, emitindo relatórios e recomendações de medidas a serem tomadas e, quando necessário, apurando as irregularidades existentes.

Também avalia procedimentos, identifica fragilidades nos controles administrativos, possíveis danos que possam provocar e orientações para um melhor desempenho dos atos administrativos, técnicos e operacionais.

A auditoria busca avaliar a atuação, faz um procedimento de checagem, controlando efetivamente os atos de gestão. Examina fatos e atos que considera relevantes, coleta dados, evidencia melhorias e economias existentes.

O Instituto dos Auditores Internos do Brasil, define auditoria interna nos seguintes termos:

a auditoria interna é uma atividade independente e objetiva de avaliação e consultoria, criada para agregar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia a organização a atingir seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada à avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança.¹⁴

Retomando a noção de que há a formação de toda uma nova cultura de controle, cita-se, à guisa de exemplo, que diversos entes federativos estão a trazer, em suas legislações, mecanismos que exigem de seus futuros contratados a adoção, no âmbito interno dessas empresas, de regras de controle. Há inserção do requisito de que a empresa que licitar com o Estado mantenha em seu quadro programas de integridade.¹⁵

O controle interno, conforme demonstrado, possui um papel importante na concretização da democracia, possibilitando que a sociedade possa acompanhar

¹³ Conselho Federal de Contabilidade, CFC, disponível em <https://cfc.org.br/cia/auditoria/#:~:text=A%20Auditoria%20Interna%20do%20CFC,de%20medidas%20a%20serem%20tomadas>. Acesso em: 04 ago. 2022.

¹⁴ Instituto dos Auditores Internos do Brasil. Disponível em <https://iiabrasil.org.br/ippf/definicao-de-auditoria-interna#:~:text=A%20auditoria%20interna%20%C3%A9%20uma,as%20opera%C3%A7%C3%B5es%20de%20uma%20organiza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 04 ago. 2022.

¹⁵ RJ – Lei nº 7.753, de 17/10/2017, DF – Lei nº 6.112, de 02/02/2018, Alterada pela Lei nº 6.308, de 13/06/2019 e regulamentada pelo Decreto nº 40.388, de 14/01/2020, RS – Lei nº 15.228, de 25/09/2018, Alterada pela Lei nº 15.600, de 16/03/2021 e regulamentada pelo Decreto nº 55.631, de 09/12/2020, alterado pelo Decreto nº 55.928, de 07/06/2021 AM – Lei nº 4.730, de 27/12/2018, GO – Lei nº 20.489, de 10/10/2019, PE – Lei nº 16.722, de 09/12/2019, Alterada pela Lei nº 17.133, de 18/12/2020, MT – Lei nº 11.123, de 08/05/2020.

com a transparência devida a execução de ações de governo com a política de gastos. A auditoria interna, por sua vez, lança mão de uma efetivação das práticas, sendo instrumentalizada para apurar irregularidades, ajudando a coibi-las.

2.2 BREVE HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DA RECOMENDAÇÃO CNMP Nº 74, SEU CONTEÚDO ESSENCIAL E A RELEVÂNCIA DA ESTRUTURAÇÃO DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA INTERNA NO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

A Recomendação CNMP nº 74/2020 decorre de longo processo de maturação institucional no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público.

Um primeiro procedimento com esse desiderato foi o realizado no bojo da Proposição nº 1.00059/2015-09, que tinha objeto muito semelhante ao que se tornou a Recomendação CNMP nº 74, que, após intensos debates no Conselho, restou arquivada, com encaminhamento à CCAF para estudos. Faz-se referência a tal procedimento considerando que muito do material ali consignado foi incorporado expressamente nas razões de julgado que levaram à Recomendação.

Tais estudos levaram, por sua vez, à Proposição Base Procedimento nº 1.01180/2017-93, de proposição do Conselheiro Gustavo do Vale Rocha e de Relatoria inicialmente do Conselheiro Dermeval Farias Gomes Filho e, posteriormente, redistribuída ao Conselheiro Sebastião Vieira Caixeta.

Com efeito, parece ser viável concluir que a tensão essencial na condução dos debates no CNMP foi de traçar os principais pontos norteadores da atuação fiscalizadora do controle interno, mas velar para que seja mantida a autonomia administrativa, financeira e orçamentária de cada Ministério Público.

Nesse sentido, a Recomendação nº 74 do CNMP considera que existem inúmeras e comprovadas vantagens para a Administração Pública quando, além do controle exercido a posteriori, são fortalecidos os controles internos administrativos (primários), de caráter preventivo, necessários para mitigar riscos, e que a incorporação desses controles ao âmbito do Sistema de Controle Interno, incluindo a participação das unidades gestoras no processo de definição dos controles, faz com que passem do caráter informal para o institucionalizado.

Por seu conteúdo essencial, tem-se o cerne do objetivo no art. 1º, notadamente o estímulo à criação de unidades permanentes de Controle e Auditoria Interna, responsáveis por sua fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, de acordo com o disposto nos arts. 70, 74 e 130-A, § 2º, da Constituição Federal. Os parágrafos do respectivo *caput*, apontam para o dever de estruturação e para o escopo amplo de submissão de todas as situações que envolvam percepção, arrecadação, execução ou gerenciamento de recursos em nome do Ministério Público.

O art. 2º é a base principiológica da recomendação. Amplia o rol expresso dos princípios constitucionais da Administração Pública para elencar: imparcialidade, legalidade, moralidade, eficiência, honestidade, lealdade, disciplina e segregação de funções. Saliente-se que se preceitua a independência técnica na apreciação.

O art. 3º sugere que sejam colocadas como atribuições um conjunto de atividades relacionadas à avaliação dos controles internos administrativos, além de examinar legalidade, legitimidade e avaliar resultados sob os prismas contábil,

financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial quanto à economicidade, à eficiência, à eficácia e à efetividade. Com efeito, desponta uma postura também propositiva e de estímulo à inovação, que deve ser veiculada nos relatórios de auditoria, que deverão incorporar instruções e orientações para a prevenção de atos ilícitos, especialmente em áreas administrativas sensíveis, bem como elaborar, avaliar e propor estudos e diretrizes de ações que objetivem racionalizar a execução da despesa e o aperfeiçoamento da gestão administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial do ramo ou da unidade do Ministério Público.

O art. 4º segue na prescrição de atenção e aprimoramento constante dos processos de trabalho da própria auditoria interna.

Já o art. 5º densifica o princípio da segregação de funções, apontando que os integrantes dos corpos de auditoria não participem do fluxo administrativo e de nenhuma atividade de gestão, especialmente daquelas destinadas à formação e à execução de comissões administrativas, processos administrativos ou sindicâncias destinadas a apurar irregularidades ou ilegalidades.

O art. 6º apresenta limitadores para o exercício do cargo de chefia das unidades de Controle e Auditoria Interna do Ministério Público, focados em assegurar legitimidade e prevenir conflitos de interesse, notadamente a vedação a membros ou servidores que tenham sido responsabilizados por atos julgados irregulares, de forma definitiva, pelo Tribunal de Contas do estado ou da União; tenham sido punidos, por decisão definitiva, em processo disciplinar por ato lesivo ao patrimônio público; tenham sido condenados em processo criminal por prática de crime contra a Administração Pública; ou estejam no exercício de atividade político-partidária.

Os art. 7º e 8º voltam-se para o papel da Comissão de Controle Administrativo e Financeiro – CCAF na busca de uniformização de entendimentos e na difusão de boas práticas entre os Ministérios Públicos. Interessante destacar a premissa do parágrafo único do art. 8º que aponta para uma formação continuada mediante a promoção e a organização de cursos, seminários, teleconferências, encontros e outros eventos, destinados à plena capacitação de integrantes das unidades de Controle e Auditoria Interna do Ministério Público brasileiro.

Assim, o conteúdo dos artigos da recomendação guarda consonância estrita com os “consideranda” como elementos que compõe o horizonte de compreensão da própria recomendação, destacando-se a indicação expressa de que

[...] a missão estratégica deste Conselho Nacional de promover atuação institucional responsável e socialmente efetiva supõe, no plano da tutela da Administração Pública e do combate à corrupção, o fomento de medidas de prevenção, relacionadas à estruturação e à otimização das atividades administrativas relacionadas ao gerenciamento de riscos e à correção de desvios.

Além disso, menciona-se que a *Lei Anticorrupção* – Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, traz implicações importantes também para o âmbito interno do Ministério Público brasileiro.

Assim, institucionalização e implementação do Sistema de Controle Interno e Auditoria Interna no Ministério Público brasileiro pode ser vista como uma exigência das Constituições Federal e, comumente, também das Constituições estaduais. Além de obrigação, pode ser percebido como oportunidade para dotar a Administração Pública de mecanismos que assegurem o cumprimento das normas aplicáveis dentro do ordenamento jurídico, a proteção de seu patrimônio e a otimização na aplicação dos recursos públicos, gerando segurança pessoal para as condutas dos gestores e, por via reflexa, melhorando a infraestrutura que os membros do MP possuem para, em último desiderato, atender melhor a coletividade.

Com efeito, é possível derivar do texto constitucional um direito fundamental à Administração proba, seja pela ampla gama de princípios, seja pela recorrência da invocação e da estruturação de mecanismos de controle. Para que não venha a se consubstanciar em uma promessa constitucional inconsequente, torna-se necessária que a observância dessa postura dos gestores e dos agentes públicos seja sentida na rotina do cidadão – o que também perpassa a expectativa legítima social de que existam controles efetivos no próprio Ministério Público e que este seja um agente de efetivação nos outros órgãos da Administração Pública.

Conclui-se, portanto, que a própria Recomendação CNMP nº 74 parece fazer a ponte entre a influência (positiva) recíproca da atuação finalística e da estruturação do controle interno no Ministério Público brasileiro – o que é a hipótese central deste estudo. Superando este ponto, cumpre verticalizar então nos questionamentos sequenciais do recorte metodológico as implicações para a estruturação do Ministério Público do Trabalho e, em sequência, como esta estruturação também repercute na postura de atuação finalística.

3 IMPLICAÇÕES PARA A ESTRUTURAÇÃO INTERNA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

3.1 CONTROLE INTERNO E AUDITORIA NO MPU PÓS RECOMENDAÇÃO CNMP Nº 74/2020

Historicamente à gênese das práticas de controle interno próprias ao MPU pode ser traçado o advento da Lei Complementar nº 75/1993, o qual prevê um sistema próprio de controle interno do MPU, embora sem maiores especificações, no art. 23, § 2º. Antes disso, o MPU integrava o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, regulamentado pelo Decreto nº 83.974/1986, alterado pelo Decreto nº 86.774/1988.

Posteriormente, quando da edição do Regimento Interno, aprovado pela Portaria PGR nº 474/1993, a AUDIN-MPU, diretamente subordinada ao Procurador-Geral da República, estruturou-se como o órgão central de controle interno, que tem por incumbência planejar, orientar, coordenar e controlar a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e administrativa dos ramos do Ministério Público da União, com vistas à aplicação e à utilização regular dos recursos e dos bens públicos. Além disso, a AUDIN-MPU possui, nos termos do art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, a atribuição de apoiar o Tribunal de Contas da União no exercício de sua missão institucional.

Desde então, a AUDIN-MPU vem realizando auditorias e controle interno no âmbito do MPU e passou por processo de constante aprimoramento e ampliação de linhas de ações. Com efeito, após a Recomendação CNMP nº 74/2020, a Administração Superior do MPU adotou providências significativas no âmbito do Ministério Público Federal, notadamente, a reestruturação realizada na Secretaria-Geral do MPU, com a transformação da Assessoria Técnica em Assessoria de Governança e Controle Interno, além da aprovação do Regimento Interno Administrativo do MPF, que criou a função de Secretário Executivo, como apoio à gestão organizacional, para auxílio e subsídio no processo de prestação de contas do MPF.

3.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ESTRUTURAÇÃO DE AUDITORIA INTERNA AO MPT

O Ministério Público do Trabalho já foi instado formalmente pela Auditoria Interna do MPU, por intermédio do Ofício nº 170/2021/AUDIN-MPU, no qual o Auditor-Chefe do MPU sugere que se avalie a conveniência e a oportunidade de que seja criada a estrutura de governança e controle interno no âmbito do Ministério Público do Trabalho, nos termos da Recomendação nº 74/2020 do Conselho Nacional do Ministério Público.

Como cerne principais da sugestão, estavam: a) a criação de unidades permanentes de Controle e Auditoria Interna (com o escopo de assegurar que a gestão ocorra em consonância com os princípios legais da Administração Pública, contribuindo para que suas ações sejam conduzidas de forma econômica, eficiente, eficaz e efetiva); e b) que a criação da estrutura anterior no MPT tivesse por atribuições acompanhar e avaliar o cumprimento dos objetivos e das metas do planejamento estratégico do Órgão bem como dos programas de gestão e governança administrativa.

O principal óbice identificado pela Diretoria de Gestão de Pessoas, que fez uma avaliação preliminar das sugestões, foi a deficiência estrutural no quadro de servidores, com *deficit* enorme de servidores efetivos, cargos em comissão e funções de confiança em razão da criação de diversos segmentos administrativos sem a correspondente força de trabalho e também em razão da não reposição de vagas decorrentes de aposentadorias dos servidores. O Procurador-Geral do Trabalho entendeu pela impossibilidade de constituição imediata, determinando o acautelamento dos autos propositivos de estrutura de Controle e Auditoria Interna próprios ao MPT na Diretoria-Geral enquanto se aguardam a conveniência e a oportunidade necessárias e almejadas.

Assim, ao tempo deste artigo, inexistente Auditoria Interna própria ao Ministério Público do Trabalho, sendo ele auditado pela AUDIN-MPU. Tal situação não implica dizer que inexistem rotinas de auditoria própria implementadas por órgãos, especialmente a Diretoria-Geral e Secretaria Jurídica, que adotam mecanismos internos de redundância de controle – notadamente as decisões com impacto potencial em organização institucional e dispêndios significativos da Diretoria-Geral recebem o fluxo de tratamento com dupla revisão, exercendo a Secretaria Jurídica, de fato, práticas de controle e auditoria interna.

4 IMPLICAÇÕES DA RECOMENDAÇÃO Nº 74 PARA A ATUAÇÃO FINALÍSTICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

Perceba-se que a filosofia de construção de uma cultura de controle e a atuação finalística é relevante pauta institucional do próprio CNMP para todo o Ministério Público. Com efeito, tem-se como exemplo bastante concreto o Grupo de Trabalho – GT de Fomento ao Aprimoramento da Governança, Controles Internos e Transparência nos Municípios, instituído no âmbito da CCAF (designado pela Presidência do Conselho Nacional do Ministério Público mediante Portaria CNMP – PRESI nº 218 de 22 de novembro de 2019), que tem por objetivo identificar as ações desenvolvidas pelas unidades ministeriais para o fortalecimento da transparência e do controle interno dos órgãos municipais, além de conferir difusão dessas práticas, com particular intenção de que possam ser replicadas, resguardadas as especificidades e as particularidades locais e a autonomia institucional.

Reforce-se que a promoção da transparência, o fortalecimento das unidades de controle interno e o aprimoramento da governança tanto previnem a ocorrência de ilícitos, como têm por corolário incentivar o exercício da cidadania. Por efeito reflexo, também tendem a reduzir o número de demandas apresentadas ao Ministério Público, pois permitem a resolução interna de situações de inconformidades, prevenindo que se tornem ilícitos mais graves ou maiores danos sociais.

Neste tocante, a participação social e o engajamento cívico parecem ser importante aspecto preventivo. Quando da cogitação de adoção de modelos e formas de controle, o máximo de transparência e de participação ativa dos segmentos sociais afetados tem a propensão de gerar um melhor desenho de gestão pública e, por corolário, maximizar os benefícios à sociedade.

Oportuno destacar que o Ministério Público está em posição privilegiada para iniciar e articular a inclusão dessa pauta da percepção social, sendo que a utilização de múltiplos instrumentos de atuação do *Parquet* mostra-se plenamente consentânea com a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2/2018 do CNMP – Recomendação de Aracaju, que prescreve a adoção de posturas proativas e resolutivas, o que perpassa por medidas processuais, extraprocessuais e gerenciais que podem ser implementadas com vistas à preservação e à tutela de direitos difusos e coletivos relativos à gestão pública.

Assim, cumpre verticalizar mais ainda e perceber qual a interface entre a atuação finalística do Ministério Público do Trabalho e os mecanismos de controle e auditoria da Administração Pública. Dentro das premissas dos tópicos anteriores deste estudo, seria necessário identificar como essa cultura subjacente à Recomendação CNMP nº 74 potencializaria ou renovaria as formas de atuação do MPT.

Avançando nessa investigação, considera-se que o Ministério Público do Trabalho é o ramo do Ministério Público da União que lida diretamente com os efeitos da falta, pela Administração Pública, de controle ou controles deficitários sobre todos os aspectos trabalhistas. O Ministério Público do Trabalho recebe diuturnamente denúncias em face de empresas de prestação de serviços especialmente contra aquelas contratadas pela Administração Pública.

Com efeito, considerando-se novos casos por atividade econômica das partes em 2020, só casos envolvendo a Administração Pública (principalmente responsabilidade subsidiária por contratos terceirizados, contratações irregulares diretas sem concurso e vínculos celetistas com a administração direta e indireta) representaram 16,71% de toda a base de demandas perante o Tribunal Superior do Trabalho.¹⁶ No *Ranking* dos Litigantes em 2020 no TST (em relação ao acervo de processos), entre os 10 maiores litigantes, 6 são entes da Administração Pública (1º Petrobras; 2º Banco do Brasil; 3º Caixa Econômica; 4º União; 6º Correios; 9º Fundação Casa/SP).¹⁷

Essa prevalência também repercute imediatamente no MPT. Da séria histórica de denúncias, de 2014 até 31/5/2019, o Ministério Público do Trabalho recebeu, em todo o País, 3.154 (três mil, cento e cinquenta e quatro) denúncias de descumprimento de direitos dos empregados das empresas que prestam serviços à Administração Pública.¹⁸

As irregularidades trabalhistas podem ser associadas principalmente à falta de preparação adequada e de capacidade de fiscalização por parte do ente público. Com efeito, existe uma assimetria de informação inerente ao poder público em face de seus contratados, seja pela própria gestão das informações, seja pelo contato imediato com a realidade. Também a captura e os conflitos de interesses entre gestores públicos e terceirizadas são recorrentes.

Além disso, os ilícitos trabalhistas/previdenciários redundam em prejuízos dobrados à sociedade, tendo em vista que, nos momentos de *quebra/calote* de terceirizadas, especialmente aqueles desqualificadas ou com comprovação efetiva de irregularidades amplas, ocorre a condenação subsidiária do ente público para sanar os débitos trabalhistas.

Em contraste, não se verificam, por parte das procuradorias públicas e mesmo do Ministério Público, programas amplos de recuperação de créditos em face dos gestores e/ou a instauração de processos administrativos disciplinares quanto às falhas na fiscalização do cumprimento das obrigações fiscais, previdenciárias ou trabalhistas.

Saliente-se que não é meramente o dano ao erário decorrente de pagamentos de responsabilidade subsidiária e multas por falhas no acompanhamento contratual dos entes públicos, pois a própria terceirização de serviços públicos tem sido um mecanismo viabilizador de várias formas de corrupção, quais sejam: a) o superfaturamento de contratos de prestação de serviços, sobretudo os contratos *emergenciais*; b) a contratação de *cabos eleitorais* como mão de obra terceirizada; c) a contratação de *terceirizados fantasmas*; d) a ausência de controle de qualidade, de desempenho dos serviços prestados e de monitoramento das despesas públicas; e) riscos de vazamento de informações sigilosas; f) *calotes trabalhistas* e consequentes danos aos cofres públicos; e g) a formação de cartéis por empresas terceirizadas que estipulam elevados preços aos serviços prestados, tornando a Administração Pública refém.¹⁹

¹⁶ Disponível em <https://www.tst.jus.br/web/estatistica/tst/atividades-economicas>.

¹⁷ Disponível em <https://www.tst.jus.br/web/estatistica/tst/ranking-das-partes>.

¹⁸ Nota Técnica nº 3/2019 – MPT/CONAP. Disponível em <https://mpt.mp.br/pgt/areas-de-atuacao/conap>.

¹⁹ Levantamento de casos realizado na Nota Técnica n. 01/2019 – CONAP/MPT. Disponível em <https://>

Com efeito, foi essa situação que levou o MPT a adotar uma atuação nacional consubstanciada inicialmente (2014/2015) no Projeto Nacional *terceirização sem calote*, decorrente de seu planejamento estratégico focado na preservação dos direitos essenciais de trabalhadores que prestam serviços terceirizados aos entes públicos, nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal), seja na administração direta ou indireta, a partir da adoção de medidas extrajudiciais e judiciais.

Em realidade, os fatores elencados como essenciais à essa atuação são concorrentemente elementos trabalhistas e indicadores da falta de elementos de controle interno nos entes públicos em face de contratos continuados de prestação de serviços: a) alta taxa de inadimplência de direitos trabalhistas por parte das empresas terceirizadas, principalmente quando se aproxima do contrato celebrado entre a prestadora de serviços e o ente público; b) alto índice de contratações emergenciais para assegurar a continuidade do serviço, ocasionando a dispensa de licitações; c) dificuldades de obtenção de valores e/ou bens na execução trabalhista; e d) prejuízos ao patrimônio público/erário, que muitas vezes tem que pagar obrigações trabalhistas, com responsáveis subsidiários.

Assim, ao adotar uma postura ativa de exigência de responsabilização dos entes públicos em face de seus contratos, o MPT age efetivamente na promoção de uma maior regularidade das práticas de fiscalização da própria administração.

Cumprido perceber, entretanto, que, num primeiro momento, a atuação do Ministério Público do Trabalho focou prioritariamente na efetivação do crédito dos trabalhadores terceirizados, o que progressivamente foi se alterando para incorporar a percepção de que é preciso resolver a causa dos calotes (falha nos controles), não a consequência (inadimplementos trabalhistas e prejuízos à administração e à sociedade).

O MPT verifica assim um movimento pendular de sucessivos calotes nos mesmos contratos das mesmas secretarias e entes da administração pública direta e indireta, não tendo sido identificado nesta pesquisa qualquer iniciativa seja da advocacia pública, seja dos Ministérios Públicos estaduais em buscar a prevenção de ilícitos e calotes ou a recuperação de um crédito público que vai inexoravelmente faltar para os próximos e outros contratos. Não ocorre a busca dos grupos que estão ocultos nas sucessivas empresas terceirizadas que surgem para cada contrato ou em nichos específicos.

Tudo isso levou a uma mudança paradigmática de progressiva inserção do MPT nas redes de controle estaduais e na participação de fóruns de controle interno, auditoria e mesmo combate à Corrupção.

Exemplo interessante a ser citado é a proposição, a aprovação e a condução da Ação nº 03/2018 da ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro)²⁰, na qual se realizou diagnóstico das irregularidades em contratos de Gestão em Saúde, que funcionam como uma forma de terceirização *lato sensu* da gestão e da prestação dos serviços de saúde à população. Consoante o relatório, detectaram-se irregularidades recorrentes relacionadas à falta de critérios objetivos para a seleção de organizações sociais; ausência de estudos prévios

mpt.mp.br/pgt/areas-de-atuacao/conap.

²⁰ Diagnóstico e relatório da ação conduzida pelo MPT, disponível em <http://enccla.camara.leg.br/acoefs/ENCCLA2018Ao03Diagnostico.pdf>.

e planejamento adequado; ausência de indicadores ou dos atributos necessários para que a avaliação do desempenho da organização social seja efetiva; e inexistência de controle adequado quanto à gestão dos recursos. Todas essas falhas ligadas direta ou indiretamente a irregularidades trabalhistas.

Dentre as conclusões que pautaram a linha de atuação do Ministério Público do Trabalho sobre o ponto, percebe-se que o conjunto de prescrições que foram veiculadas guarda consonância estrita com as prescrições da Recomendação CNMP nº 74 relativamente à finalidade do controle interno e à auditoria no Ministério Público.

Quanto ao eixo de atuação interinstitucional, as proposições centrais decorrentes de contraste com a identificação das principais irregularidades e fragilidades podem ser resumidas da seguinte forma:

- a) Instituição de controle interno, especialmente no âmbito municipal, de modo a dar suporte a uma atuação minimamente efetiva da administração pública na fiscalização;
 - b) Cobrança de uma política de formação continuada e reciclagem dos órgãos e servidores com funções de controle e fiscalização;
 - c) Investimento em tecnologia da informação para formação de bancos de dados e obtenção de dados em tempo real;
 - d) Capacitação cruzada entre instituições de forma a que cada parceiro institucional tenha noções de que elementos dentro de suas rotinas podem evidenciar irregularidades ou elementos de informação úteis aos demais parceiros interinstitucionais;
 - e) Instituição de grupos interinstitucionais de atuação integrada na fiscalização dos contratos de gestão em saúde, de maneira a que a avaliação seja global e a prevenção a irregularidades seja realizada de forma efetiva;
- a) Implementação de programas de recuperação de ativos em face de gastos trabalhistas e previdenciários decorrentes de desqualificações ou utilizações ilícitas de organizações sociais.

A questão da fiscalização contratual e controle interno da Administração Pública sobre contratos de terceirização está em discussão ativa e pendente de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal. Trata-se do Tema de Repercussão Geral nº 1.118. Para fins de uma rápida contextualização, é sintética e completa ementa da manifestação da Procuradoria-Geral da República em parecer lançado nos autos do RE nº 1.298.647/SP:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRABALHISTA. ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1118. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ENCARGOS TRABALHISTAS. TERCEIRIZAÇÃO. PRESTADORA DE SERVIÇO. INADIMPLEMENTO. ESCOLHA. FISCALIZAÇÃO. ÔNUS DA PROVA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. COOPERAÇÃO. DISTRIBUIÇÃO DINÂMICA DA PROVA. APTIDÃO. ATO ADMINISTRATIVO. FORMALIZAÇÃO. DESPROVIMENTO.

1. Recurso extraordinário *leading case* do Tema 1118 da sistemática da Repercussão Geral: *Ônus da prova acerca de eventual conduta culposa na fiscalização das obrigações trabalhistas de prestadora de serviços, para fins de responsabilização subsidiária da Administração Pública, em virtude da tese firmada no RE 760.931 (Tema 246)*.

2. As decisões proferidas na ADC 16/DF e no RE 760.931/DF (Tema 246 da Repercussão Geral), no sentido da impossibilidade de responsabilização subsidiária automática do poder público pelo inadimplemento dos direitos trabalhistas pela empresa contratada, permitem o reconhecimento da responsabilidade da Administração Pública quando comprovada sua culpa *in eligendo* ou *in vigilando*.

3. Conforme entendimento firmado no julgamento da ADC 16 (DJe 9.9.2011), o reconhecimento da culpa da Administração Pública decorrente da omissão na obrigação de bem escolher e fiscalizar o cumprimento de obrigações trabalhistas por parte de empresa contratada é apto a ensejar a responsabilização subsidiária do ente público por direitos inadimplidos, sem que isso signifique juízo de inconstitucionalidade do art. 71, § 1º, da Lei 8.666/1993.

4. O art. 121, §§ 1º e 2º, da nova lei de licitações – Lei 14.133/2021 –, prevê expressamente que, nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.

5. A gestão dos riscos decorrentes da opção pela terceirização, nos quais se incluem a ocorrência de fraude e corrupção, há de ser considerada, prevista e evitada pela Administração em suas atividades, com mecanismos capazes de identificar, analisar e tratar incidentes com potenciais lesivos ao Poder Público, impedindo ou minimizando seus impactos.

6. É do Poder Público, tomador dos serviços, o ônus de comprovar a efetiva fiscalização do cumprimento das obrigações decorrentes dos contratos de trabalho firmados entre a empresa prestadora dos serviços e seus empregados, com base na aplicação do princípio da aptidão da prova e na obrigação da Administração Pública de fiscalização da execução do contrato.

7. A atribuição do *onus probandi* ao trabalhador demandante, quanto à omissão eletiva ou fiscalizatória estatal, imputando-lhe prova de alta dificuldade ou mesmo impossível, vai de encontro aos deveres de cooperação e ao princípio da igualdade, retirando a eficácia prática da obrigação de monitoramento inerente à opção pela terceirização do serviço.

— Parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário e pela fixação das seguintes teses:

Na caracterização da responsabilidade subsidiária da Administração

Pública pelos encargos trabalhistas de empresa terceirizada:

I – É ônus do trabalhador que alega o descumprimento de obrigações trabalhistas pela terceirizada demonstrar o vínculo com a empresa contratada pela Administração Pública.

II – É ônus do ente público demonstrar que cumpriu os deveres de boa escolha e fiscalização contratual adequada, periódica, documentada e publicizada, voltados a impedir o inadimplemento trabalhista da empresa contratada, englobando, no mínimo: a existência de regulamentação prevendo o modo e a frequência da fiscalização por seus agentes do cumprimento das obrigações trabalhistas; a efetiva realização das fiscalizações em relação à empresa.

Perceba-se que é o opinativo do Procurador-Geral da República incorpora uma tônica estrutural de constituição dos padrões mínimos do que seria uma fiscalização que se espera de um agente público, salientando inclusive a manifesta correlação de regras de fiscalização trabalhista de contratos com a prevenção de ilícitos administrativos e combate à corrupção.

De plano, saliente-se que não se está querendo levar às instâncias superiores avaliações de natureza fática, mas elementos abstratos de cognição que compõem o juízo mínimo de avaliação do julgador na hora de aferir o dever de fiscalização – notadamente, comprovação da regular forma de escolha, contratação e regulamentação da forma de fiscalização de modo efetivo e periódico.

É nesse ponto que a premissa de uma fiscalização substancial como cerne de configuração da responsabilidade subsidiária encontra consonância nas próprias premissas da estruturação de um controle interno e na auditoria preconizadas na Recomendação CNMP nº 74.

Note-se que essas diretrizes que são recomendadas para o *Parquet* (e trabalhadas nos tópicos anteriores) podem ser usadas como respostas e mesmo balizas para as exigências do MPT em face de órgãos da Administração Pública.

Com efeito, todas as prescrições de ações concretas da Recomendação CNMP nº 74 funcionam como ações de prevenção e mitigação de riscos às várias situações relativas à efetiva fiscalização e à postura de controle em face da terceirização, por exemplo: foi efetivamente regular o processo de contratação? Os servidores responsáveis pela contratação foram adequadamente treinados para avaliar a economicidade das propostas apresentadas no processo licitatório? Realizou-se alguma diligência de pesquisa sobre a idoneidade da empresa terceirizada? Existe algum acompanhamento periódico e de campo com os trabalhadores terceirizados? Existe alguma ouvidoria pública para receber denúncia sobre eventuais ilícitos trabalhistas no curso do contrato? Existe algum acompanhamento/atualização das garantias contratuais? Existe postura proativa do ente público de aplicar penalidades por irregularidades trabalhistas ou reter faturas consoantes às cláusulas contratuais para pagamento direto?

Não se pretende esgotar como pode ser a atuação do MPT em face da Administração Pública, mas cumpre reconhecer, como demonstrado acima, que as prescrições da Recomendação CNMP nº 74 servem inclusive como fundamento

ou conteúdo para múltiplas atuações resolutivas e estruturantes (conteúdo de recomendações e termos de ajustamento de conduta) a serem propostas a entes da Administração Pública investigados por deficiências de fiscalização que levam a calotes reiterados ou improbidades de base fática trabalhista.

Além disso, a própria lógica e capacitação para controle interno e auditoria redundarão imediatamente num maior refinamento e na efetividade dos membros do Ministério Público do Trabalho em suas investigações finalísticas em situações de terceirização, que é essencialmente um processo administrativo contratual.

Haverá ainda uma maior aptidão para identificação de ilícitos e improbidades transversais, repercutindo ainda na melhoria da identificação de elementos de informação úteis a outros órgãos públicos de controle bem como na melhoria da coleta de elementos de informação próprios a serem compartilhados quando de relevância concorrente.

A conclusão mais relevante para este estudo é exatamente a confirmação da hipótese de que, dada a relevância da Recomendação CNMP nº 74, a implementação dela não só melhora o funcionamento interno do Ministério Público do Trabalho, como a criação dessa cultura de controle interno e auditoria potencializa a atuação finalística em eficiência, efetividade e eficácia.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Manual de gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão**. Controladoria-Geral da União – CGU. Brasília, DF, Jan / 2017.
- BRITO, Jaime Ricardo De. **Breve Histórico do Controle Interno do Poder Executivo Federal: Origem, Evolução, Modelo Atual e Visão de Futuro**. Revista de Negócios. ISSN 1980 – 2080. Número 7. março de 2009.
- CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; CARVALHO, Evelyn Freire de. Organização: Cristhian Carla Albuquerque. **Guia Prático de Controle interno na Administração Pública**. Apoio: AMPCON – Associação Nacional do Ministério Público de Contas e ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Incentivo: Escola de Contas do Estado do Amazonas, 2016.
- CASTRO, Rodrigo Pironti de. **Controle Interno da Administração Pública: Uma perspectiva do modelo de gestão administrativa**. PUC - Paraná/Curitiba. 2007.
- CONACI, Conselho Nacional de Controle Interno. **Panorama do Controle Interno no Brasil**. Organizadores: Roberto Paulo Amoras, Olavo Gomes Pereira e Norma Conceição Melo Lima da Rocha. Brasília: CONACI, 2016.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Guia prático das unidades de gestão da integridade**. Brasília: 2019.
- COSO I, Internal Control, Integrated Framework. Executive Summary. Disponível em <https://www.coso.org/Shared%20Documents/Framework-Executive-Summary.pdf> Acesso em: 04 ago. 2022.
- COSTA, Anabela Maria Carreira da. **A auditoria interna nos municípios portugueses**. Coimbra, 2011.
- CRUZ, Flavio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle Interno nos Municípios. Orientação para a Implantação e Relacionamento com os Tribunais de Contas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35ª. São Paulo/SP: Forense, 2022.
- FARIA, Edimur Ferreira; SOUZA, Livia Maria Cruz Gonçalves de. Governança corporativa na administração pública brasileira: um processo em construção! **Revista Jurídica Direito & Paz**. São Paulo, SP – Lorena. Ano IX, n. 37, p. 273-292, 2º Semestre, 2017.

FILHO, Clóvis de Barros; Meucci, Arthur. **Transparência e estratégia: uma reflexão sobre ética em relações públicas**. <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/75092208743990740869399684176613872921.pdf>.

GARCIA, Emerson. Ministério Público. **Organização, Atribuições e Regime Jurídico**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GARCIA, Emerson. **O Conselho Nacional do Ministério Público e a semântica do controle**, in: Boletim de Direito Administrativo nº 7, ano XXX, julho de 2014, p. 737.

GOVERNO FEDERAL. **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília: 2018.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da administração pública**. 2. ed. revista e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das melhores práticas de governança corporativa. 5. ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. - São Paulo, SP: IBGC, 2015.

INTOSAI - INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Normas de auditoria**. Brasília: Revista do Tribunal de Contas da União, 1991. v. 22.

INTOSAI - INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Guia para normas de controle interno**. Trad. Heloísa Garcia Vidal Pinto. Brasília: Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, 1993. v.19.

LAMBOY, Christian Karl de. RISEGATO, Giulia G.A. Pappalardo; COIMBRA, Marcelo de Aguiar. *Introdução ao Corporate Compliance, Ética e Integridade in: LAMBOY, Christian Karl de. (Coord.) Manual de Compliance*. São Paulo/SP: Via Ética. 2018.

LIMA, Lilians Chaves Murta de. **Controle Interno na Administração Pública: O Controle Público na Administração como um Instrumento de Accountability**. Monografia. 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional 16ª.**, São Paulo/SP: Saraiva, 2022.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Manual de Auditoria Governamental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 20ª. São Paulo/SP: SaraivaJur, 2022.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, Gestão de Risco e Integridade**. Brasília, Enap, 2019.