

AUDITORIA OPERACIONAL E RECOMENDAÇÃO NO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL: UM PARALELO

Graziella da Costa Zaidem^{1*}

RESUMO

A auditoria operacional e a recomendação ministerial são instrumentos essenciais para o aprimoramento da gestão pública. Com isso em vista, o presente estudo trata sobre as diferenças e semelhanças desses institutos a fim de verificar se é possível traçar um paralelo entre a auditoria operacional e a recomendação na atuação do Ministério Público Federal. Para tanto, foi necessário apresentar o conceito de auditoria operacional, conceituar recomendação no Ministério Público Federal, analisar elementos comuns e diferenças entre os dois conceitos, perpassando recomendações emitidas pela Procuradoria da República no Estado do Paraná no ano de 2022. Realizou-se, então, uma pesquisa qualitativa, composta de uma revisão bibliográfica e documental de caráter exploratório. Diante disso, verificou-se que as auditorias operacionais e as recomendações são ferramentas auxiliares nas atividades de controle, podendo haver paralelos e contribuições entre os conceitos sendo possível que, ainda que o Ministério Público Federal não realize auditorias operacionais em seu sentido estrito, existem conceitos e princípios de auditoria operacional que podem ser aproveitados pelo órgão.

Palavras-chave: auditoria operacional; recomendação extrajudicial; controle externo; ministério público resolutivo; *accountability*.

Sumário: 1 Introdução; 2 Auditoria Operacional; 3 O instituto da recomendação; 4 Contrapontos entre auditoria operacional e recomendação ministerial – a experiência da PR-PR; 5 Considerações finais; Referências.

¹ Técnica do Ministério Público da União – Administração – Ministério Público Federal. Psicóloga, Pós-graduada em Gestão Pública. E-mail: graziellaz@mpf.mp.br

1 INTRODUÇÃO

A realização de auditorias e a emissão de recomendações são atividades que têm se mostrado essenciais para aprimorar a gestão pública no geral com o intuito de garantir uma melhor efetividade e entrega à sociedade.

Nesse contexto a auditoria operacional, por exemplo, é uma técnica de avaliação sistemática e objetiva das atividades organizacionais, muito utilizada pelos tribunais de contas em suas atividades, mas ainda empregada de maneira incipiente no Ministério Público Federal (MPF).

Por outro lado, a recomendação, um instrumento extrajudicial instituído pela Lei Complementar n. 75/1993 em seu art. 6º (BRASIL,1993), é um dispositivo utilizado pelo MPF para orientar a atuação dos gestores públicos na correção de irregularidades para que dispositivos legais e constitucionais possam ser cumpridos.

Considerando que é cada vez mais presente a figura de um MPF resolutivo, que atua preventivamente para a não violação de direitos e na promoção da transparência e da eficiência na gestão dos recursos públicos e que a auditoria operacional vem cada vez mais sendo valorizada por proporcionar novas percepções de análise o presente estudo tem como cerne abordar um paralelo entre o conceito de auditoria operacional e o instituto da recomendação no âmbito do Ministério Público Federal.

Visando abordar essa problemática sobre as diferenças e as semelhanças entre a auditoria operacional e a recomendação e seus usos no contexto do MPF, considerando o atual cenário de atuação desse órgão o interesse em realizar esse estudo surgiu a partir da participação nas aulas do curso de Pós-Graduação em Auditoria, Perícia e Investigação de Fraudes Contábeis e Financeiras, promovido pela Escola Superior do Ministério Público do Paraná, uma vez que foi relatado pelos estudantes que a auditoria operacional era pouco ou nada utilizada em seus ambientes de trabalho no Ministério Público.

Os problemas relacionados a essa temática vão desde a embrionária produção de trabalhos a respeito de Auditoria Operacional no Ministério Público até o fato de que a grande maioria dos trabalhos encontrados aborda a Auditoria Operacional apenas no âmbito dos Tribunais de Contas.

Dessa forma, é possível notar que o aprofundamento na temática pode auxiliar direta e indiretamente na criação de um novo olhar para a atuação do Ministério Público, aprimorando a defesa dos interesses coletivos e a promoção da justiça social.

Para além da atuação do MPF o estudo pode contribuir com o desenvolvimento de melhores práticas de promoção da transparência e da eficiência na gestão pública.

Nesse sentido, o objetivo dessa pesquisa consiste em verificar se é possível traçar um paralelo entre a auditoria operacional e a recomendação na atuação do Ministério Público Federal. De forma mais específica, buscou-se apresentar o conceito de Auditoria Operacional, conceituar o que é recomendação no MPF além de analisar elementos comuns e diferenças entre os dois conceitos, perpassando recomendações emitidas pela Procuradoria da República no Estado do Paraná a partir do ano de 2021.

A metodologia utilizada compreendeu uma pesquisa qualitativa, composta de uma revisão bibliográfica e documental de caráter exploratório a fim de traçar relações entre o instituto da recomendação e da auditoria operacional, abordando um paralelo e uma visão geral de seus usos no âmbito do Ministério Público Federal.

2 AUDITORIA OPERACIONAL

No âmbito da administração pública, as controladorias têm como função principal exercer o controle interno, ao passo que o ministério público e os tribunais de contas desempenham o papel de controle externo, o chamado *accountability* horizontal. Os tribunais de contas, que atuam como auxiliares do Poder Legislativo (considerando a sistemática dos *checks and balances*), são responsáveis por supervisionar aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, patrimoniais e operacionais, de acordo com o que estabelece o artigo 70 da Constituição Federal de 1988 (MELO e PASSOS, 2018).

Também o Artigo 71 da Constituição Federal, que versa sobre o controle externo, em seu inciso IV deixa explícito o termo fiscalização operacional, que será exercido com o auxílio do TCU (BRASIL, 1988).

Segundo Gonçalves (1993), é possível observar a evolução do conceito de auditoria, que antes se restringia à simples verificação da confiabilidade dos registros contábeis, dos controles de ativos e da existência real destes. Esse enfoque atribuía à auditoria um caráter policial de busca por infratores, partindo de desconfianças ou expectativas de irregularidades, que naturalmente implicavam em punições e sanções. Contudo, atualmente reconhece-se que a auditoria pode desempenhar um papel gerencial muito mais valioso, por meio da análise dos aspectos operacionais. Dessa forma, a auditoria se vincula diretamente à esfera de decisão mais alta da organização, a fim de obter a autonomia necessária para garantir sua própria eficácia.

Ainda que não haja consenso sobre a terminologia utilizada para essa auditoria, sendo algumas vezes denominada auditoria operacional, de gestão, de desempenho, de otimização de recursos e de resultados o foco e finalidade são sempre semelhantes (DISTRITO FEDERAL, 2007).

Na auditoria operacional nem sempre se tem como base apenas um marco legal ou regras, muitas vezes os critérios são baseados em boas práticas ou estudos recentes da área. Essa é uma característica que a diferencia da auditoria de conformidade.

De acordo com Rocha (2007, *apud* Graciliano et al., 2010) a auditoria de gestão ou de desempenho é uma ferramenta apropriada para promover a citada *accountability*. Essa auditoria envolve uma avaliação ampla, sistemática e objetiva não somente da conformidade, como também da economia, eficiência, eficácia e efetividade das atividades governamentais. Para o autor a *accountability* é definida como uma forma de responsabilização dos gestores públicos, que inclui a avaliação da legalidade e conformidade, bem como da eficiência, eficácia e efetividade das ações realizadas em nome da sociedade, utilizando o poder concedido a eles.

Diana (2019) coloca que a auditoria é amplamente utilizada pelos órgãos de controle como uma ferramenta para verificar a conformidade dos procedimentos com as normas gerais. Por um longo período, a revisão de procedimentos contábeis foi o principal objetivo dessa atividade. No entanto, essa realidade começou a mudar gradualmente e, em 1970, a auditoria operacional emergiu como um novo ramo da auditoria na área governamental, após a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) aprovar o conceito de auditoria integrada. Esse tipo de análise técnica considera as responsabilidades financeiras, administrativas e programáticas dos gestores em relação a um programa, órgão ou entidade. A auditoria operacional permite então uma abordagem mais abrangente da auditoria e é vista como uma ferramenta importante para melhorar os serviços públicos ao considerar as responsabilidades do gestor em seu âmbito não só financeiro, como também administrativo e programático.

Assim também coloca Graciliano et al. (2010) lembrando que o TCU começava a dar ênfase na realização de auditorias operacionais no final da década de 1980, em que as recomendações do Tribunal objetivavam o aprimoramento da gestão pública em seus programas e ações governamentais implementados.

O autor relembra o histórico temporal de implementação das auditorias operacional pelo TCU, passando pelo Projeto de Capacitação em Avaliação de Programas Públicos em 1995, pelo Manual de Auditoria de Desempenho em 1998 até que esse mesmo Manual fosse finalmente denominado Manual de Auditoria de Natureza Operacional nos anos 2000.

No Brasil as normas reguladoras da auditoria operacional no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) são conhecidas como Normas de Auditoria do Setor Público (NBASP). Mais especificamente sobre o tema encontram-se a NBASP 300 – Princípios de Auditoria Operacional e a NBASP 3000 – Norma para Auditoria Operacional (BRASIL, 2017, 2019).

Essas normas consistem de traduções das chamadas ISSAI - Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores, que são desenvolvidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

A NBASP 300 vem trazer a definição de auditoria operacional conforme segue:

A auditoria operacional, como realizada pelas EFS, é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade¹ e se há espaço para aperfeiçoamento (BRASIL, 2017, p. 9).

Alguns aspectos característicos da auditoria operacional consistem em ter critérios de procedimentos preestabelecidos, possuir um caráter construtivo e também multidisciplinar, prezar por uma maior amplitude de seletividade, ser conduzida por um exame clínico baseado no longo prazo, além de ser pautada nos pilares da coordenação e cooperação (GONÇALVES, 1993).

Segundo da Cunha (1997) a auditoria operacional é caracterizada por sistemáticas de programas, organizações, atividades ou segmentos operacionais dos setores tanto público quanto privado. Tem como objetivo a avaliação e a comunicação acerca do uso eficiente, eficaz e econômico dos recursos organizacionais com fulcro no alcance de objetivos gerenciais e da organização. Esse processo abrange a análise dos planos e objetivos, dos métodos de controle, dos meios de operação. Além disso, verifica também como é utilizado o potencial humano juntamente dos ativos físicos, sem deixar de lado a verificação do cumprimento das leis e regulamentos. A comparação final é confrontar o desempenho real com o esperado resultando em recomendações para melhorar esse desempenho e aumentar o sucesso da organização.

O Tribunal de Contas da União (TCU) também adotou a auditoria operacional como um instrumento fundamental de controle externo. Para alinhar a realização dessas auditorias com as normas internacionais e reger os requisitos e orientações na realização dessas auditorias o TCU publicou o Manual de Auditoria Operacional (BRASIL, 2020).

Nesse Manual diversos conceitos importantes são pormenorizados, esclarecendo fatores de sucesso para a análise relativa às auditorias operacionais. Cabe aqui destacar alguns desses conceitos que serão úteis para a proposta desse estudo.

As dimensões de desempenho, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade podem ser examinadas conjuntamente quando da realização de uma auditoria. A economicidade está ligada à capacidade de gerenciamento adequado dos recursos financeiros. Já a eficiência concerne o esforço da transformação de insumos em produtos, ou seja, obter a melhor relação entre os recursos empregados e o produto entregue. A eficácia está ligada à comparação entre os objetivos e os resultados, um efeito de curto prazo. A efetividade por sua vez encontra-se relacionada aos efeitos de longo prazo, podendo ser dita como o impacto dos programas avaliados.

O Manual também destaca que as auditorias operacionais possuem distintas características em comparação a outros tipos de auditoria. Enquanto auditorias financeiras e de conformidade seguem padrões relativamente rígidos, auditorias operacionais possuem maior flexibilidade na seleção de temas, objetos de auditoria, métodos de trabalho e formas de comunicar suas conclusões, em decorrência da variedade e complexidade das questões que abordam. Tais auditorias empregam ampla gama de métodos de avaliação e investigação, com destaque para as ciências sociais. A realização de auditorias operacionais requer, ainda, que o auditor possua flexibilidade, imaginação e capacidade analítica.

Destaca-se ainda do texto que a auditoria operacional pressupõe um ciclo que vai desde a seleção do tema auditado, planejamento, execução, composição do relatório, disponibilização para comentário do gestor envolvido, a apreciação e divulgação do trabalho e culminando no monitoramento.

Cada etapa do ciclo e seus guias de execução são baseados em normas internacionais de auditoria operacional (as chamadas ISSAI – sigla em inglês para Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores) com seu

detalhamento constante nas denominadas GUID (*Guidelines on Central Concepts for Performance Auditing*). Essas normas são recepcionadas pelas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP). A NBASP 3000, por exemplo, foi incorporada da ISSAI 3000 em 2019, com suas últimas edições em 2021 (BRASIL, 2017; BRASIL, 2019; INTOSAI, 2019).

Essas normas são extensas e trazem uma infinidade de guias e informações. Em síntese, as normas de auditoria operacional são um conjunto de diretrizes essenciais para o desempenho efetivo da auditoria. Essas normas garantem a uniformidade e a qualidade dos processos de auditoria, além de fornecerem orientações para a avaliação e a melhoria dos sistemas de controle. Nesse contexto, as NBASP desempenham um papel crucial na padronização da auditoria no Brasil, alinhando as práticas locais com as normas internacionais e assegurando a confiabilidade dos relatórios de auditoria.

É fundamental que os profissionais de auditoria compreendam e sigam as NBASP para garantir a qualidade e a credibilidade das informações fornecidas aos usuários e a toda a sociedade em geral.

3 O INSTITUTO DA RECOMENDAÇÃO

A recomendação é um importante mecanismo de atuação extrajudicial do Ministério Público Federal (MPF). Foi inserida pelo ordenamento jurídico na Lei Complementar nº 75 de 1993 – LC 75/93 (BRASIL, 1993) como um dos instrumentos de atuação do *Parquet*.

Conforme Silva (2015) salienta ao longo da evolução do Ministério Público no mundo e no Brasil, a sua atuação antes era exclusivamente processual, sem considerar uma atuação extraprocessual na resolução de conflitos e na definição, formulação, planejamento, execução e controle de políticas públicas que promovam direitos. Uma nova concepção desse papel, que envolve a atuação extraprocessual, aquela dita resolutiva e guardiã da ordem jurídica e social, emancipada do Poder Judiciário, veio a brotar com a instituição da Lei nº 7.347/85 e foi fortalecida pela Constituição de 1988 – CF/88. No entanto, foi somente em 1990, com a criação legal do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) por meio do CDC, que essa nova atuação teve início como uma forma adicional e extraprocessual para garantir a efetividade da proteção dos direitos coletivos.

Arnoldi (2012) também ressalta a contribuição da CF/88 nesse novo papel do Ministério Público ao colocar que a partir dela foi estabelecido um MP único no mundo atribuindo a ele, entre outras funções, a defesa dos direitos que podem ser realizados por meio de políticas públicas. Para cumprir essa função, os principais instrumentos disponibilizados ao *Parquet* são a ação civil pública, o inquérito civil, a recomendação, o termo de ajustamento de conduta e a audiência pública.

A autora relembra que a CF/88 também vedou ao MP a representação judicial e a prestação de consultoria jurídica. Segundo ele isso fez com que finalmente o Ministério Público se desvinculasse da defesa social do erário e da defesa de atos de governo, rompendo laços com o Poder Executivo.

De acordo com o artigo 6º da LC nº 75/93, o MPF poderá expedir recomendações sempre que entender necessário para a defesa dos interesses que representa, fixando prazo razoável para a adoção das providências que couberem (BRASIL, 1993).

O objetivo é orientar, aconselhar e recomendar a adoção de medidas pelos órgãos públicos e particulares, visando a promoção e defesa dos direitos e interesses coletivos e individuais homogêneos.

Conquanto as recomendações possuam um caráter não vinculante, elas têm implicações significativas na prática, devido à sua potência moral, psicológica e política. Isso é verdadeiro inclusive em casos de discricionariedade, bem como em questões que exigem ação legal vinculante. Nessas situações, as recomendações podem ser usadas como um alerta ao responsável sobre a necessidade de seguir as medidas recomendadas, prevenindo a responsabilidade, sem recorrer a medidas mais extremas, como inquéritos civis ou ações civis públicas. É importante observar que a simples investigação ou fiscalização pode ter consequências desfavoráveis para algumas empresas (MELO, 2001).

No âmbito dos direitos sociais o instituto da recomendação permite conciliar interesses da sociedade levados ao conhecimento do ministério público, além de demandas trazidas pela própria atuação do órgão, fazendo com que a administração possa incorporar ações que efetivamente auxiliem o efetivo exercício de direitos constitucionais (FRISCHEISEN, 2000).

A autora ressalta que as recomendações têm caráter inovador, levando à administração ideias, concepções, necessidades e técnicas diferentes. Essas recomendações terão eficiência à medida que o gestor entenda o *Parquet* como

agente de construção para o exercício da ordem social e garantia da Constituição. Um mediador de fato da sociedade como um todo.

Rodrigues (2007) relembra que a tarefa da recomendação é uma atividade típica de *ombudsman* e que de fato não obriga o recomendado a seguir os termos propostos pelo membro subscritor. Apesar da não obrigação vinculante vem lembrar ao gestor que há sanções que podem ser aplicadas pelo desacatamento. Além disso, pode-se solicitar prazo razoável de resposta, como também publicização.

Devido às próprias características das recomendações, seu alcance é vasto e diverso. Elas podem ser feitas para sugerir que a Administração Pública adote medidas de matérias discricionárias ou até requerer medidas com força de executoriedade no judiciário. A pessoa ou instituição que recebe a recomendação pode ou não decidir segui-la. A vantagem desse instituto, em muitos casos, é demonstrar ao gestor responsável como evitar a continuidade de uma prática indevida ou ajustá-la aos requisitos legais. Se o destinatário considerar inaceitável a orientação fornecida, ele pode simplesmente optar por ignorá-la e esperar que qualquer tentativa de ação judicial não tenha sucesso. No entanto, se for solicitado, ele deve explicar por escrito ao membro do Ministério Público que emitiu a recomendação os motivos pelos quais ele não a seguiu. Em relação a medidas judiciais, uma reclamação oferece todas as vantagens de uma solução de conflitos fora do tribunal: ela é rápida e de baixo custo (RODRIGUES, 2007).

Ainda há divergências quanto a entendimentos da recomendação por membros que a operacionalizam, conforme preconiza Damasco (2011). Segundo a autora o próprio conceito comum da palavra leva a várias interpretações a respeito da obrigação ou não do cumprimento de uma recomendação. Muitas vezes esse instituto é visto como um diálogo, um processo. Porém há um posicionamento de que é um diálogo coercitivo, tensionado por cobrança e intimidação.

Ao levar em consideração essa percepção em 2017 o Conselho Nacional do Ministério Público publicou a Resolução CNMP nº 164 a fim de disciplinar a expedição de recomendações pelo Ministério Público no Brasil (CNMP, 2017).

No art. 1º dessa Resolução o CNMP vem trazer uma definição do conceito de recomendação:

A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos

serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas (CNMP, 2017, p1)

Um importante fato é que no parágrafo único do dispositivo o CNMP vem esclarecer que a recomendação não possui caráter coercitivo, mas depende do convencimento baseado na sua fundamentação.

O art. 2º traz um rol não exaustivo de princípios regentes da recomendação. Dentre eles estão motivação, celeridade e implementação tempestiva das medidas, máxima amplitude do objeto e das medidas recomendadas, máxima utilidade e efetividade, caráter não vinculativo ou corretivo, ponderação e proporcionalidade em relação a conflitos de direitos fundamentais e resolutividade.

Além da Resolução nº 164 do CNMP no âmbito do MPF existe disciplina interna a respeito da recomendação na Resolução CSMPF nº 87. Porém, como a Resolução CNMP nº 164 é ampla, detalhada e bastante abrangente, a prática mostra o uso massivo da Resolução do Conselho Nacional (GAVRONSKI & MENDONÇA, 2022).

Gavronski e Mendonça (2022) reforçam as finalidades da recomendação no MPF, quais sejam garantir que os poderes e serviços públicos federais, bem como as funções públicas federais delegadas e serviços de relevância pública, cumpram os direitos constitucionais dos cidadãos e proporcionar o cumprimento dos interesses, direitos e bens que a Instituição tem a responsabilidade de proteger e defender.

A Resolução CNMP nº 164 clarifica que a recomendação pode ser expedida em caráter preventivo ou corretivo, preliminarmente ou em definitivo, sempre dirigida a quem tem competência ao seu atendimento.

Há de se ressaltar que o instrumento da recomendação é amplo e abrangente, englobando não só serviços públicos federais, como também serviços de relevância pública e se estendendo ao exercício de diversas funções constitucionais do MPF (GAVRONSKI & MENDONÇA, 2022; RUFATO, 2021).

Os autores ressaltam as finalidades de uso da recomendação como instrumento de prevenção de responsabilidades, para concretização de direitos e correção de condutas e também como meio para alteração de normas.

Já quanto a elaboração a Resolução CNMP nº 164 traz diversos pormenores a serem seguidos. Quanto ao momento é importante que haja instrução prévia e, portanto, instauração de algum procedimento ou inquérito, além de ser crucial que se

peça informações preliminarmente sobre o caso para o total entendimento da situação fática (CNMP, 2017; GAVRONSKI & MENDONÇA, 2022).

É necessário que a fundamentação esteja bem elaborada, uma vez que se trata de peça escrita no sentido de convencer, sendo um diálogo argumentativo. Essencial também se faz o uso de linguagem clara e objetiva, primordialmente colocando as providências e medidas recomendadas. O prazo para atendimento tem que ser razoável e baseado nas recomendações expostas, além de que é conveniente que se requisite ao destinatário uma resposta quanto ao atendimento ou não das recomendações. Por fim, a Resolução CNMP nº 164 indica que o membro signatário indique as providências que pretende adotar no caso de não cumprimento da recomendação.

Por fim, dado que a utilização desse instrumento utilização se mostra eficaz e contribui para a proteção e defesa dos direitos coletivos e individuais homogêneos, assim como para a orientação e aconselhamento dos responsáveis pela prática do ato ou omissão investigados, pode-se esperar como efeitos de sua expedição desde a simples ciência da irregularidade pelo destinatário, a provocação de autotutela da Administração, o afastamento de futura argumentação de desconhecimento a fim de não responsabilizar-se e por fim o efeito de atendimento parcial ou pleno do recomendado (GAVRONSKI & MENDONÇA, 2022; MASSON & VILHENA JR, 2019; RUFATO, 2021; ZIESEMER & ZOPONI, 2021).

4 CONTRAPONTO ENTRE AUDITORIA OPERACIONAL E RECOMENDAÇÃO MINISTERIAL – A EXPERIÊNCIA DA PR-PR

A integração entre as instituições públicas é fundamental para garantir o *accountability*. Isso porque a atuação conjunta entre órgãos como Ministério Público, Tribunais de Contas e Poder Judiciário permite a fiscalização e o controle mais efetivos dos recursos públicos e das políticas implementadas pelo Estado. Além disso, a colaboração entre as instituições pode contribuir para a identificação de irregularidades e para a tomada de medidas para corrigir ou prevenir eventuais desvios, o que aumenta a transparência e a responsabilidade no uso dos recursos públicos.

Filgueiras (2018), aborda a chamada ecologia de burocracias de controle no Brasil, considerando a dimensão federal. Segundo o autor essa ecologia de burocracias pode ser definida como um sistema complexo de organizações, com seus

procedimentos, complexidade, maneiras de funcionar e papéis bem específicos, que se interligam pelas rotinas e mandatos institucionais. Entender esse sistema possibilita refletir sobre o processo e exercício da *accountability*.

É nesse contexto de ecologia, em que uma instituição influencia a outra, a fim de entregar uma prestação de serviço adequada à sociedade que se torna relevante traçar paralelos e contrapontos entre os instrumentos comumente empregados pelos Tribunais de Contas (a auditoria operacional) e o Ministério Público (a recomendação).

Dada cada vez mais a discussão a respeito de um Ministério Público democrático e resolutivo, em que se prega que as nuances e soluções de um conflito devem ser discutidas com a participação dos envolvidos, é importante que se possa buscar em outras fontes instrumentos capazes de auxiliar na busca da defesa de um regime democrático (COURA & FONSECA, 2018; GAVRONSKI, 2006).

Tendo como princípios norteadores a literatura a respeito desses instrumentos, e utilizando precipuamente o Manual de Auditoria Operacional do TCU e a Resolução CNMP nº 164/2017 pode-se estabelecer paralelos entre os dois instrumentos. Para isso também é possível analisar o uso prático das recomendações no Ministério Público Federal, como de fato o Parquet tem emitido essas recomendações.

Em primeiro lugar cabe verificar as características das ferramentas. Em relação à variedade de temas tanto a auditoria operacional quanto a recomendação ministerial possuem temas variados, tanto quanto é variada a atuação dos órgãos que as utilizam. As duas requerem capacidade analítica geral para que se compreenda como um todo o cenário analisado.

Ambas buscam como desfecho que se possa contribuir com a melhoria da gestão e entrega ao cidadão e que as atividades, projetos ou programas em questão sejam executados da melhor maneira possível.

Conforme consta do Manual de Auditoria são definidos Requisitos Gerais para auditoria operacional pela ISSAI 3000 (BRASIL, 2020) enquanto a Resolução CNMP nº 164/2017 chama de princípios aquelas características que regem as recomendações (CNMP, 2017).

A Resolução CNMP nº 164/2017 (CNMP, 2017) estabelece doze incisos com princípios para as recomendações: motivação; formalidade e solenidade; celeridade e implementação tempestiva das medidas recomendadas; publicidade, moralidade, eficiência, impessoalidade e legalidade; a máxima amplitude do objeto e das medidas recomendadas; a garantia de acesso à justiça; máxima utilidade e efetividade; o

caráter não-vinculativo das medidas recomendadas; caráter também preventivo ou corretivo; resolutividade; a segurança jurídica e por fim a ponderação e a proporcionalidade nos casos de tensão entre direitos fundamentais.

Já o Manual de Auditoria Operacional define como requisitos em seu capítulo 2: independência e ética; confiança e asseguarção; risco de auditoria; comunicação; habilidades; supervisão; julgamento e ceticismo profissionais; controle e asseguarção de qualidade; materialidade; documentação. Cada um deles é minuciosamente explicado e destrinchado em subtítulos no manual.

Dessa maneira, percebe-se que a norma relativa às recomendações se preocupa bastante com a forma e a legalidade, sem pormenorizar ou detalhar os princípios norteadores. Em contrapartida o regulamento sobre auditoria operacional é muito mais analítico e descritivo, denunciando um viés didático.

Uma e outra se preocupam com eficiência e efetividade, embora os conceitos e significados dessas palavras porventura refiram-se a concepções e representações distintas.

Pela extensão e detalhamento do Manual em oposição à concisão da Resolução é válido tecer uma relação de que a auditoria operacional se mostra mais complexa e extensiva, enquanto o instituto da recomendação vem sendo utilizado de maneira mais pontual e específico.

Os dois institutos tiveram sua origem na Carta Magna (BRASIL, 1988) e buscam em fim último garantir a transparência, eficiência e eficácia na gestão pública nada obstante que o MPF se concentre mais na fiscalização do cumprimento das leis e interesses públicos e a Auditoria Operacional se volte para atividades de gestão.

Aparentemente a auditoria operacional parece estar sob foco de interesse do TCU e seus processos têm sido discutidos e incentivados, isso pode ocorrer por a recomendação ser vista como ferramenta extrajudicial e a auditoria distinguir-se como um sistema mais complexo de avaliação de gestão.

Com o intuito de verificar como as recomendações têm sido feitas no contexto da Procuradoria da República no Estado do Paraná (PR- PR) foi realizada pesquisa no portal da transparência a fim de verificar as recomendações expedidas no ano de 2022.

Em 2022 foram expedidas vinte e oito diferentes recomendações extrajudiciais no âmbito da PR-PR (MPF, 2022). Na maior parte dos casos as recomendações

expedidas versam sobre questões indígenas e ambientais. Dessas, muitas ainda estão em trâmite e ativas no sistema de controle de procedimentos do MPF.

Ressalta-se da leitura das recomendações que em sua maioria seguem um padrão previamente estabelecido conforme consta modelo na obra de Gavronski e Mendonça (2022), com a redação dos motivos da expedição e sua base legal escritas com a sentença “considerando...”, terminadas pela recomendação propriamente dita, diversas vezes em sentenças curtas e com requisição de prazo razoável de resposta.

Em algumas recomendações não foi possível verificar o atendimento da Resolução CNMP nº 164/2017 que em seu Art. 3º § 1º preconiza que “preliminarmente à expedição da recomendação à autoridade pública, serão requisitadas informações ao órgão destinatário sobre a situação jurídica e o caso concreto a ela afetos” (CNMP, 2017). Esse fato torna a recomendação menos dialogal que a auditoria operacional, por não promover uma construção dialógica e nem interativa com a outra parte receptora do documento, conforme preconiza a teoria de um Ministério Público mais resolutivo (COURA & FONSECA, 2018).

Por fim, ao comparar as instituições da auditoria operacional e da recomendação, esta se mostra mais preocupada com a forma e legalidade que aquela, corroborando com a literatura que ainda prega a evolução de um Ministério Público demandista a um Ministério Público resolutivo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa buscou abordar um paralelo entre o conceito de auditoria operacional e o instituto da recomendação no âmbito do Ministério Público Federal. Destaca-se que num contexto onde a sociedade enfrenta desafios complexos e variados, a atuação de um Ministério Público resolutivo é substancial para garantir a efetividade da justiça e a proteção dos direitos fundamentais.

Um Ministério Público resolutivo, além de exercer essas atribuições de forma eficiente, também deve buscar soluções rápidas e eficazes para os problemas que se apresentam. Nessa conjuntura, o uso da recomendação extrajudicial é uma importante ferramenta do Ministério Público para solucionar conflitos e prevenir ações ilícitas antes que elas ocorram. Nesse contexto, a auditoria operacional surge também como uma importante ferramenta para fornecer uma nova visão e subsídios técnicos para a elaboração de recomendações mais precisas e efetivas.

A partir da análise da bibliografia apresentada é possível delinear que há como traçar um paralelo entre a auditoria operacional e a recomendação na atuação do Ministério Público Federal. Foram apresentadas as principais concepções a respeito da auditoria operacional, conceituando também o instituto da recomendação no âmbito do Ministério Público Federal, além de delinear elementos comuns e algumas diferenças entre os dois conceitos, com uma breve análise de recomendações no contexto da Procuradoria da República no Estado do Paraná no ano de 2022.

Nesse sentido, observou-se que as auditorias operacionais e as recomendações são excelentes ferramentas para atividades de controle e, quando bem executadas, podem oferecer informações valiosas sobre o desempenho da administração, na busca maior de uma prestação de serviço com qualidade e excelência à sociedade.

Verificou-se que atuar de maneira preventiva costuma ser mais barato e eficiente e os dois instrumentos, cada um à sua maneira, intentam garantir que as instituições funcionem bem e sejam mitigados os erros por ventura encontrados.

Assim, ainda que o Ministério Público Federal não realize auditorias operacionais em seu sentido estrito, existem conceitos e princípios de auditoria operacional que podem ser aproveitados pelo órgão para aprimorar instrumentos extrajudiciais que levem a um diálogo maior.

Ademais, dada a quase ausência de trabalhos relativos à auditoria operacional no contexto do Ministério Público, esse artigo pretendeu lançar um primeiro olhar para a interdisciplinaridade desses institutos, no que tange a ecologia de órgãos que contribuem para o controle e *accountability*.

Dessa maneira, é possível notar que o aprofundamento na temática pode auxiliar direta e indiretamente na criação de um novo olhar para a atuação do Ministério Público.

Levando em consideração que o saber é constantemente renovado, torna-se importante realizar revisões e atualizações regulares, à medida que novas diretrizes e protocolos relacionados ao tema surjam. Ademais, estudos futuros podem ser conduzidos pelas Escolas e Centros de Estudo do Ministério Público, para promover maneiras de aperfeiçoamento da elaboração de recomendações.

REFERÊNCIAS

- ARNOLDI, Nicole Gonzalez Colombo. **Ministério Público: instrumentos extrajudiciais e a implementação de políticas públicas**. 2012. 85 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2012. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/98950>. Acesso em 05 abr. 2023.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 01 abr. 2023.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 75**, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LCP&numero=75&ano=1993&ato=93agXQE5ENFpWT2da>. Acesso em 01 abr. 2023.
- BRASIL. Instituto Rui Barbosa - IRB. **NBASP 300- Princípios de Auditoria Operacional**. In: Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público. Nível 2- Princípios Fundamentais, 2017. Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/nbasp/>>. Acesso em: 25 nov. 2022.
- BRASIL. Instituto Rui Barbosa - IRB. **NBASP 3000- Norma para Auditoria Operacional**. In: Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público. Nível 2- Princípios Fundamentais, 2019. Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/nbasp/>>. Acesso em: 25 nov. 2022.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria de Natureza Operacional**. 2020. Disponível em: < <http://www.tcu.gov.br> > Acesso em: 23 fev. 2023.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTERIO PUBLICO (BRASIL). **Resolução nº 164/2017, de 28 de março de 2017**. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2023.
- DA CUNHA, Maria Cristina Moreira Siqueira. Auditoria operacional no setor público federal. **Revista de contabilidade do mestrado em ciências contábeis da UERJ**, v. 2, n. 2, p. 47-52, 1997. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rcmccuerj/article/viewFile/6663/pdf>. Acesso em 20 fev. 2023.
- COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Gomes Borges. Ministério Público Democrático e Resolutivo: Pressupostos de uma Inexorável e Necessária Reinvenção. In: SILVA, Rodrigo Monteiro (coord.). **O Ministério Público e a Constituição Federal – 30 anos de vigência do novo pacto de direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

DAMASCO, Denise Gisele de Britto. As escolas e o ministério público: as recomendações expedidas no Distrito Federal, entre 2001 e 2007. In: 25º SIMPÓSIO BRASILEIRO E 2º CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2011, São Paulo. Anais eletrônicos. **ANPAE**. São Paulo, 2011. Disponível em: <https://www.anpae.org.br/simposio2011/>. Acesso em 5 abr. 2023.

DIANA, Gisele Novack. A auditoria operacional do TCU como instrumento de aperfeiçoamento dos serviços de saneamento básico: novos rumos do controle externo. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal**, p. 169-179. Disponível em: <https://jurisdicionados.tc.df.gov.br/auditorias/wp-content/uploads/sites/9/2020/03/A-auditoria-operacional-do-TCU-como-instrumento-de-aperfei%C3%A7oamento-dos-servi%C3%A7os-de-saneamento-b%C3%A1sico.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2023.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal De Contas do Distrito Federal (TCDF). **Manual de Auditoria Operacional**. Brasília, 2007. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/manual-de-auditoria-operacional/>. Acesso em 22 fev. 2023.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. **Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil**. 2018. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8617>. Acesso em: 20 fev. 2023.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas Públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Tutela coletiva: visão geral e atuação extrajudicial**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União; Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, 2006.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral; MENDONÇA, Andrey Borges de. **Manual do Procurador da República: Teoria e Prática**. 4. Ed. São Paulo: JusPodivm, 2022.

GONÇALVES, Fernando. Auditoria operacional. **Revista do Tribunal de Contas**, 1993. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/79062352.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2023.

GRACILIANO, Erivelton Araújo et al. Accountability na administração pública federal: contribuição das auditorias operacionais do TCU. **Pensar Contábil**, v. 12, n. 47, 2010. Disponível em <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/pensarcontabil/article/view/750>. Acesso em: 20 fev. 2023.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **Standards for Performance Auditing (ISSAI 3000)**. Viena, 2019. Disponível em: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-3000-Performance-Audit-Standard.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2023.

MASSON, Cleber; VILHENA JR, Ernani. **Prática Penal, civil e tutela coletiva: Ministério Público**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MELO, Gerlanne Luiza Santos de; PASSOS, Guiomar de Oliveira. Auditoria operacional do TCU no ensino médio: federalismo de cooperação?. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 3, p. 559-584, 2018. Disponível em: <http://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2738>. Acesso em: 25 fev. 2023.

MELO, Raimundo Simão de. Alguns instrumentos de defesa do meio ambiente do trabalho. **Revista de Direito do Trabalho**, São Paulo, v. 27, n 101, p. 84-107, 2001. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/174875>. Acesso em 11 abr. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Portal da Transparência e Prestação de Contas** – Recomendações Expedidas. Brasília: MPF, 2022. Disponível em: <http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/atividade-fim/recomendacoes-expedidas>. Acesso em 05 abr. 2023.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Breve cotejo sobre o papel do ombudsman da saúde norueguês e a atuação do Ministério Público em defesa do direito à saúde no Brasil. **Revista de Direito Sanitário**, v. 8, n. 2, p. 82-104, 2007. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/79479>. Acesso em 5 abr. 2023.

RUFATO, Pedro Evandro de Vicente. A atuação preventiva e dialogada do Ministério Público na resolução de conflitos. *In*: CAMBI, Eduardo Augusto Salomão (org.). **Ministério público contemporâneo e do futuro**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Placido, 2021. P. 825-844.

SILVA, Sandoval Alves da et al. **A tutela coletiva extraprocessual: o diálogo institucional como instrumento de atuação do ministério público para a concretização dos direitos sociais**. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/handle/2011/7501>. Acesso em 05 mar. 2023.

ZIESEMER, Henrique da Rosa; ZOPONI, Vinícius Secco. **Ministério Público: desafios e diálogos interinstitucionais**. 2. ed. São Paulo: Mizuno, 2021.