

**ESMPU — ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE PESSOAS**

RODRIGO VIEIRA TEIXEIRA

**GOVERNANÇA NO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
E O CONTROLE INTERNO ADMINISTRATIVO DA GESTÃO DA
SECRETARIA ESTADUAL DA PROCURADORIA DA REPÚBLICA
NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – ESTUDO DE CASO**

**BRASÍLIA
2015**

RODRIGO VIEIRA TEIXEIRA

**GOVERNANÇA NO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
E O CONTROLE INTERNO ADMINISTRATIVO DA GESTÃO DA
SECRETARIA ESTADUAL DA PROCURADORIA DA REPÚBLICA
NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – ESTUDO DE CASO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Gestão de Pessoas da ESMPU Escola Superior do Ministério Público da União, como requisito parcial para obtenção do título de Especialização em Gestão de Pessoas.

Orientadora: Sandra Verônica Alves Rodrigues

**BRASÍLIA
2015**

RODRIGO VIEIRA TEIXEIRA

**GOVERNANÇA NO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
E O CONTROLE INTERNO ADMINISTRATIVO DA GESTÃO DA
SECRETARIA ESTADUAL DA PROCURADORIA DA REPÚBLICA
NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – ESTUDO DE CASO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Gestão de Pessoas da ESMPU Escola Superior do Ministério Público da União, como requisito parcial para obtenção do título de Especialização em Gestão de Pessoas.

Brasília, ____ de _____ de 2015.

Sandra Verônica Alves Rodrigues
Professora Orientadora

Charles Henrique Gonçalves Santos
Examinador

Daniella Lopes Marinho de Araújo
Examinadora

RESUMO

O presente trabalho aborda o que é um sistema de governança pública e como funciona no Ministério Público Federal, de forma a alcançar um controle sustentável, acessível e transparente dos atos de gestão. A pesquisa foi bibliográfica e documental, com estudo de caso sobre o controle interno da gestão administrativa e financeira da Secretaria Estadual do MPF no Estado do Espírito Santo. Os resultados evidenciam a diferença entre atos de governo e atos de gestão. Destacou-se que estabelecer um controle interno da gestão tem por reflexo a melhoria dos processos para tomada de decisão dos gestores e proporciona o envolvimento direto e indireto do quadro funcional. A partir da análise do Controle Interno Administrativo da gestão do MPF/ES, que consiste no aperfeiçoamento, na padronização e na organização dos registros no sistema informatizado oficial da Instituição, foi feita uma proposta de implementação de um controle interno nacional das ações de gestão de todas as unidades do MPF. Por fim, sugere-se como estudos futuros a abordagem ao sistema de governança diferenciando, conceituando e destacando as funções referentes aos atos de governança, atos de gestão e atos de operação, em que cada um tem características próprias e, uma vez em harmonia, proporcionam boa governança.

Palavras-chave: Governança. Gestão. Administração Pública. Controle interno.

ABSTRACT

The present work addresses what is a system of public government and how it works in the Federal Ministry of Public Affairs in order to achieve an sustainable, accessible and transparent in acts management control. The research was bibliographic and documentary with the intern control of administrative management and financial of MPF's state board in from Espírito Santo study. The results show the difference between government and management acts. It stood out that establish a intern control of management has by as reflection the improvement of the decision making of managers and provides direct and indirect involvement of its staff. From the MPF/ES' management administrative intern control analyses which consists in the betterment, standardization and the organization of the institute's official computerized system records, a implementation of a national is all the MPF's unities action proposal was made. Lastly, it suggests as future studies the approach of the differentiated government, conceptualizing and highlighting the functions related to the government acts, management acts and operation acts, where each one has theis own characteristics and, once in harmony, it provides good governance.

Keys-words: Governance. Management. Public administration. Internal control.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Relação entre governança e gestão.....	18
Figura 2 – Sistema Integrado de Gestão Estratégica e Governança.....	22
Figura 3 – Áreas de atuação da Secretaria Estadual.....	28
Figura 4 – Tela principal de um PA no sistema informatizado do MPF.....	31
Figura 5 – Tela de distribuição de um PA no sistema informatizado do MPF.....	32
Figura 6 – Estatística das ações de gestão.....	34
Figura 7 – Ações ativas (em andamento) de gestão.....	35

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Modos de governar na democracia — principais características.....	15
Tabela 2 – Quadro funcional do MPF.....	21
Tabela 3 – Quadro funcional do MPF/ES.....	25

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BI	<i>Business Intelligence</i>
CIA	Controle Interno Administrativo
MPF	Ministério Público Federal
MPF/ES	Ministério Público Federal no Estado do Espírito Santo
PA	Processo administrativo
PEI	Planejamento Estratégico Institucional
PGR	Procuradoria Geral da República
PR	Procuradoria da República
PR/ES	Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo
PRM	Procuradoria da República no Município
PRM/CIT	Procuradoria da República no Município de Cachoeiro de Itapemirim
PRM/COL	Procuradoria da República no Município de Colatina
PRM/LIN	Procuradoria da República no Município de Linhares
PRM/SAM	Procuradoria da República no Município de São Mateus
PRMs/ES	Procuradorias da República nos Municípios do Estado do Espírito Santo
RBG/TCU	Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União
RIAMPF	Regimento Interno Administrativo do Ministério Público Federal
RIDMPF	Regimento Interno Diretivo do Ministério Público Federal
SE	Secretaria Estadual
TCU	Tribunal de Contas da União
UAG	Unidade Administrativa de Gestão
UAV	Unidade Administrativo Vinculada

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
1.1 Apresentação do problema.....	10
1.2 Objetivos.....	11
1.3 Justificativa.....	11
1.4 Metodologia.....	12
1.5 Estrutura dos capítulos.....	13
2 GOVERNANÇA PÚBLICA.....	14
2.1 Conceito.....	14
2.2 Princípios e funções.....	16
2.3 Mecanismos.....	16
2.4 A governança e a gestão.....	17
2.5 Governança organizacional e participação intraorganizacional.....	18
3 GOVERNANÇA NO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.....	20
3.1 Estrutura administrativa do MPF.....	20
3.2 Governança aplicada.....	21
3.2.1 Liderança.....	23
3.2.2 Estratégia.....	23
3.2.3 Controle.....	24
4 GESTÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO.....	25
4.1 Estrutura administrativa do MPF/ES.....	25
4.2 Estrutura organizacional.....	26
4.3 Secretaria Estadual do MPF/ES.....	27
4.3.1 Atribuições.....	27
4.3.2 Áreas de atuação.....	27
5 CONTROLE INTERNO ADMINISTRATIVO DA GESTÃO DA SECRETARIA ESTADUAL DO MPF/ES.....	29
5.1 Conceito e objetivos.....	29
5.2 Perspectivas de observação da gestão.....	30
5.3 Metodologia.....	31
5.4 Monitorando a gestão.....	33
6 CONCLUSÃO.....	37
GLOSSÁRIO.....	39
REFERÊNCIAS.....	41
ANEXO A – Mapa Estratégico do MPF.....	44
ANEXO B – Organograma da SE-MPF/ES.....	45
ANEXO C – Ordem de Serviço n. 1/2015-SE-MPF/ES.....	46

1 INTRODUÇÃO

A governança é um sistema de administração gerencial contemporâneo que nasce na iniciativa privada e hoje está sendo adotado no setor público. O objetivo da governança é estabelecer as políticas institucionais e as diretrizes para o exercício da gestão.

Então, governança é diferente de gestão? Os autores ora não abordam tal diferenciação, ora tratam gestão pública como se fosse governança [LINS; MIRON, 2009; MATIAS-PEREIRA, 2012; NARDES, 2014].

A partir do estudo da governança e da gestão no Ministério Público Federal (MPF) ficou evidente que um bom mecanismo de controle interno da gestão é importante para o funcionamento do sistema. Este, se bem implementado, transcende a um resultado de monitoramento para verificação do cumprimento das diretrizes estabelecidas, pois proporciona a melhoria dos processos de tomada de decisão dos gestores, gerenciamento de riscos, segurança de procedimentos e uma evolução organizacional participativa, com envolvimento direto e indireto das equipes.

1.1 Apresentação do problema

Ao se criar a Secretaria Estadual (SE) no MPF no Estado do Espírito Santo (MPF/ES), com atribuições de gestão nas áreas administrativa e financeira, não foi possível identificar quais seriam as ações dos gestores pendentes de planejamento, de execução e de controle; bem como os fundamentos, os motivos e os procedimentos que conduziram à tomada de decisão do gestor nas ações já finalizadas.

A gestão estava caracterizada por: (1) atendimento imediatista de demandas; (2) falta de controle sobre expedientes em instrução e com diligências sendo realizadas em outras unidades orgânicas que, ao final, retornariam para tomada de decisão do gestor; (3) especulações sobre atribuições de setores, de-

vido, principalmente, à falta de normas regulamentadoras; e (4) reclamações sobre déficit de recursos humanos em quase todas as unidades orgânicas.

A pesquisa ocorreu por “razões de ordem prática” [GIL, 2002, p. 17], uma vez que atuar com eficiência na SE — com planejamento, execução e monitoramento eficazes — importa em que o gestor compreenda o que é o sistema de governança pública, como funciona a governança e a gestão no MPF e como implementar um controle interno para gerenciamento das respectivas ações de gestão.

1.2 Objetivos

O objetivo geral é verificar como funciona, em uma unidade do MPF, a governança pública de tal forma que possa alcançar um controle sustentável, acessível e transparente da gestão.

Os objetivos específicos são:

- entender o que é administrar com base no sistema de governança na administração pública.
- compreender a diferença entre governança e gestão.
- destacar a governança e a gestão no MPF.
- apresentar uma noção macro da estrutura organizacional do MPF e uma noção específica do MPF/ES, com destaque para a gestão administrativa e financeira da SE.
- apresentar visão do Controle Interno Administrativo (CIA) em desenvolvimento na SE-MPF/ES.

1.3 Justificativa

A forma de gerir, a transparência, a eficiência, a responsabilidade, entre outros, são fatores sempre questionados quando se pensa ou se fala na pres-

tação de serviços no setor público, seja em razão dos gastos referentes aos recursos financeiros ou a qualificação e a competência de seus servidores.

A administração pública buscou na administração privada o conceito de governança, cujos sistemas são denominados governança pública e governança corporativa, respectivamente, conforme o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (RBG/TCU), Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública [TCU, 2014, p. 11].

A pesquisa se justifica em razão da necessidade de compreensão e entendimento específicos quanto às dimensões de governança e de gestão na administração pública, o que proporciona melhor execução dos serviços. O governante precisa entender que é responsável pela direção da liderança, da estratégia e do controle da instituição na qual trabalha. O gestor precisa entender que é responsável pela organização das operações que garantirão o alcance dos objetivos da instituição, conforme as diretrizes estabelecidas pela alta administração.

1.4 Metodologia

A metodologia adotada foi um estudo de caso sobre a governança aplicada no MPF e sobre o controle das ações de gestão da SE do MPF/ES [Gil, 2002, p. 141]. O referencial teórico aborda o modelo gerencial de administrar seguindo o sistema de governança.

A pesquisa é exploratória, tem como objetivo o “aprimoramento de ideias” e “a descoberta de intuições” [GIL, 2002, p. 41]. Foi utilizado material bibliográfico (livros, revistas e artigos científicos) e documental (portarias, instruções normativas, ordens de serviço, relatórios, tabelas estatísticas, gráficos e textos explicativos em sítios de internet e intranet), nesse último as fontes são os acervos do MPF.

1.5 Estrutura dos capítulos

O trabalho foi dividido em 6 (seis) capítulos. O primeiro capítulo é a introdução, o último a conclusão. Os demais tratam do seguinte:

- 2 Governança pública: apresenta o conceito, as principais características e a diferença entre governança e gestão.
- 3 Governança no Ministério Público Federal: a partir da estrutura administrativa do MPF em nível nacional, destaca a formalização da adesão ao sistema de governança e alguns dos principais mecanismos adotados nacionalmente para avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão.
- 4 Gestão do Ministério Público Federal no Estado do Espírito Santo: aborda a estrutura administrativa e organizacional das unidades administrativas do MPF/ES, com destaque para a SE, em razão de suas funções de gestão administrativa e financeira.
- 5 Controle Interno Administrativo da Secretaria Estadual do MPF/ES: destaca o CIA da SE do MPF/ES, mecanismo que monitora as respectivas ações de gestão.

2 GOVERNANÇA PÚBLICA

Neste capítulo apresentaremos o conceito de governança pública, as principais características e a diferença entre governança e gestão.

2.1 Conceito

A administração pública, na busca por excelência no funcionamento de seus órgãos e na prestação de serviços, vem investindo e desenvolvendo o modelo de administrar com base no sistema de governança [LINS; MIRON, 2009, p. 27 e 262].

Segundo Nardes, governança é a capacidade de avaliar, direcionar e monitorar a delegação de poder e responsabilidade de execução de determinado serviço ou tarefa para outrem. Essas delegações ocorrem no setor privado (do proprietário para os gerentes/administradores), da sociedade para o Estado (do povo para os representantes eleitos) e no setor público (da alta administração para os gestores em unidades desconcentradas ou descentralizadas) [NARDES *et al*, 2014].

A governança importa no estabelecimento de regras para o exercício da gestão, ou seja, são as diretrizes e os limites estabelecidos para atuação dos gestores [DIAS; MATOS, 2013].

Fernanda Matos e Reinaldo Dias destacam que a governança “pressupõe uma ruptura com o modelo de Estado tradicional, hierárquico e centralizado”. A ideia é ter regras claras sobre as linhas de atuação da instituição [DIAS; MATOS, 2013].

A administração pública até 1930 adotava o modelo patrimonialista, onde o Estado era tudo e podia tudo. A partir desse período até meados do Século XX adotou-se o modelo burocrático, em que a burocracia pública buscava o profissionalismo e o distanciamento das práticas de coronelismo [MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 82]. Contemporaneamente o modelo é o gerencial, vista à globaliza-

ção da economia mundial e a ampliação das funções do Estado, adotou-se princípios de desburocratização, com a descentralização de ações, com a quebra de monopólios e a maior participação da sociedade na influência das decisões [DIAS; MATOS, 2013].

Contudo, considerando as características administrativas, técnicas e jurídicas, sem perder de vista os modelos de administração supracitados, pode-se destacar os sistemas burocrático, gerencial e de governança, conforme Matos e Dias:

Tabela 1 – Modos de governar na democracia — principais características			
Modelo de Governar	Burocrático	Gerencial	Governança
Variáveis			
Função ou dimensão estruturante da atividade do governo	Normativa/Legal	Prestação e Gestão Infraestrutura e serviços	Relacional
Tipo de gestão predominante	Gestão por procedimentos	Gestão Empresarial por produtividade ou resultados	Gestão de redes sociais ou relacional (construção coletiva do desenvolvimento humano)
Principais valores	Legalidade, autonomia, sociedade civil, neutralidade	Economia, Eficácia, Eficiência	Confiança, Compromisso, Colaboração
Visão da qualidade no exercício do governo	Credibilidade e confiabilidade dos procedimentos	Satisfação do cliente e do usuário	Credibilidade e confiabilidade da organização das interdependências
Papel do cidadão	Peticionário Administrado	Demandante-passivo: cliente ou usuário	Demandante-ativo: cooperador e corresponsável
Papel das associações e empresas	Reivindicativo	Reivindicativo contratado externo	Reivindicativo contratado externo correspondente
Papel do político	Representante do eleitorado	Eleito/gerente	Líder da construção social (organizador coletivo)

Fonte: DIAS; MATOS, 2013, p. 50.

O sistema de governança surgiu quando na iniciativa privada os proprietários, donos do capital da empresa, optaram em deixar a gestão de seus negócios a terceiros, contratados, a quem lhes outorgaram autoridade e poderes para administrar suas empresas. A partir de então começaram os conflitos de interesses, basicamente entre o que o proprietário, dono, objetivava para a empresa e o que o gestor, contratado, de fato geria e operacionalizava na empresa [TCU,2014, p.11].

A exemplo da governança corporativa, na iniciativa privada, conforme ensina Matias-Pereira, é desenvolvido para o setor público a governança pública, como forma de conduzir as ações e as atividades de gerir e de administrar das agências e dos órgãos públicos [MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 82].

2.2 Princípios e funções

Conforme sugerido pelo Banco Mundial, são princípios básicos norteadores do sistema de governança pública: (a) “legitimidade”, em que se destaca se o interesse público foi alcançado; (b) “equidade”, garantia de igualdade de condições; (c) “responsabilidade”, zelo pela sustentabilidade das organizações; (d) “eficiência”, relação entre a qualidade do serviço e qualidade do gasto; (f) “probidade”, obrigação que têm os servidores de demonstrar serem dignos de confiança; (g) “transparência”, acesso a todas as informações relativas à organização pública; (h) “*accountability*”, obrigação de assumir as responsabilidades e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades [WORD BANK, 2013 *apud* TCU, 2014].

A governança tem as funções de avaliar, de direcionar e de monitorar a gestão [TCU, 2014]. Direcionar com políticas e planos para assegurar o alcance dos objetivos estabelecidos. Monitorar resultados, desempenho e cumprimento das políticas e planos estabelecidos.

Sobre as funções destacadas pelo TCU, João Augusto Ribeiro Nardes [NARDES *et al*, 2014, p. 183] ressalta o seguinte:

Com efeito, essas três ações devem ser consideradas sob a ótica do dinamismo e da retroalimentação, ou seja, uma serve de auxílio à outra. A avaliação será importante para o direcionamento. Este dará os elementos para o monitoramento que, por sua vez, garantirá a identificação de pontos a serem corrigidos e a realização das ações planejadas. Ao final do ciclo, nova avaliação deverá ser feita para verificar se as políticas e serviços públicos estão resolvendo efetivamente o problema inicialmente identificado.

2.3 Mecanismos

O TCU destaca que para se executar as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) de forma satisfatória, alguns mecanismos devem ser adotados: a liderança, a estratégia e o controle [TCU, 2014, p. 36].

A liderança, fator humano, assegura o exercício da boa governança quando na organização os principais cargos e funções são ocupados por pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas [TCU, 2014, p. 37].

A estratégica, fator organizacional, assegura o exercício da boa governança quando a instituição estabelece sua missão, sua visão, seus valores e seus objetivos de curto, de médio e de longo prazo, alinhando a direção com a gestão das operações [TCU, 2014, p. 37/38].

O controle, fator de risco, assegura o exercício da boa governança quando se estabelece um monitoramento da gestão para fins de prevenir e corrigir possíveis erros de planejamento, de execução e de operação [TCU, 2014, p. 38].

2.4 A governança e a gestão

A essência da governança não é gerir, mas direcionar, ou melhor, delimitar a gestão. A partir das diretrizes estabelecidas pela governança os gestores devem fazer uso de seus conhecimentos e habilidades para agirem na busca de realizar os objetivos da instituição [TCU, 2014].

As ações de governo visam definir o direcionamento estratégico, supervisionar a gestão, envolver as partes interessadas, gerenciar os riscos e os conflitos internos, auditar e avaliar o sistema de gestão e controle, bem como promover a *accountability* e a transparência [TCU, 2014].

Quanto às ações de gestão, os objetivos são implementar programas, garantir a conformidade com as regulamentações, revisar e comunicar os processos de ações, garantir a eficiência administrativa, a manutenção da comunicação com as partes interessadas e a avaliação do desempenho, com aprendizado [TCU,2014].

A governança se preocupa com a qualidade do processo decisório e sua efetividade e a gestão, por sua vez, parte da premissa de que já existe um direcionamento superior e que aos agentes públicos cabe garantir que ele seja executado da melhor maneira possível em termos de eficiência [TCU, 2014].

Figura 1 – Relação entre governança e gestão



Fonte: TCU, 2014, p. 32.

Para Matias-Pereira uma boa governança pública importa na forma como é feita a gestão [MATIAS-PEREIRA, 2012]. Assim, ao passo que a governança define os limites da gestão, consequentemente o insucesso da gestão poderá ensejar revisões na governança da organização.

2.5 Governança organizacional e participação intraorganizacional

A essência da governança é a participação na administração. Com efeito, a governança não é só para haver a participação social, ela transcende para as dimensões dos sujeitos intraorganizacionais, alta administração/governantes, gestores e operadores/colaboradores [DIAS; MATOS, 2013].

Para Nardes, no setor público a governança ocorre dentro dos quadros da instituição, distinguindo-se a função de direção da função de execução (delegação governamental interna vertical, desconcentração); da instituição para outras unidades mediante convênio (delegação governamental interna horizontal, desconcentração) e da instituição para a órbita privada, mediante contratos ou concessões (delegação governamental externa, descentralização) [NARDES *et al*, 2014, p. 166].

A presente pesquisa foca a delegação governamental interna vertical, considerando o estudo de caso que será feito sobre a governança organizacional do MPF, em que os atos de execução são delegados pela autoridade máxima

do órgão [NARDES *et al*, 2014], ou seja, da PGR para UAGs.

Nas diretrizes sobre responsabilidade social da ABNT NBR ISO 26000, está definido que “governança organizacional é o sistema pelo qual uma organização toma decisões e as implementa na busca de seus objetivos”. A liderança é um dos principais mecanismos para uma governança eficaz, a partir do entendimento que não somente se implemente processos decisórios, mas que motive os servidores (operadores/colaboradores) para a prática de responsabilidade social na cultura organizacional [ABNT, 2010].

Vale destacar o que Fernanda Matos e Reinaldo Dias [DIAS; MATOS, 2013, p. 55] enfatizaram sobre a participação intraorganizacional:

[...] As questões que são objeto da intervenção governamental, no entanto, dificilmente poderiam ser gerenciadas por funcionários teoricamente neutros que se limitam ao cumprimento de determinadas competências fixadas rigorosamente de acordo com normas. Exigem a participação do funcionário muito além das regras escritas, bem como de uma colaboração mais ou menos institucionalizada com grupos sociais para alcançar objetivos políticos. [...]

A governança é para envolvimento de sujeitos externos e internos. A boa governança não depende somente de uma gestão, mas também de uma eficiente e produtiva operacionalização de seus serviços.

3 GOVERNANÇA NO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

A partir da apresentação da estrutura administrativa do MPF, destacaremos a formalização da adesão ao sistema de governança e alguns dos principais mecanismos adotados nacionalmente para avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão.

3.1 Estrutura administrativa do MPF

O MPF tem uma unidade central, PGR, cinco unidades regionais, PRRs, vinte e seis unidades estaduais e uma unidade distrital, PRs, e duzentas e dezanove unidades locais, PRMs¹, que estão definidas no art. 4º e relacionadas no Anexo XI do respectivo Regimento Interno Diretivo do MPF (RIDMPF) [PGR, 2015a], conforme segue:

Art. 4º O Ministério Público Federal tem a seguinte estrutura:

I – Procuradoria-Geral da República;

II – Procuradorias Regionais da República;

III – Procuradorias da República nos Estados e no Distrito Federal; e

IV – Procuradorias da República nos Municípios.

§ 1º As unidades mencionadas nos incisos I a III são Unidades Administrativas de Gestão.

§ 2º As Procuradorias da República nos Municípios, mencionadas no inciso IV, são Unidades Administrativas Vinculadas às respectivas Procuradorias da República nos Estados.

O Procurador-Geral da República é o Chefe do MPF, conforme o art. 45 da Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993 [LC75, 1993].

As funções finalísticas do MPF são regulamentadas por lei complementar [LC75, 1993] e as funções administrativas são regulamentadas por meio do Regimento Interno Administrativo (RIAMPF) [PGR, 2015b].

O quadro funcional do MPF, conforme informações de gestão de pessoas e

1 Dentre essas duzentas e dezanove, cabe destacar que trinta e três PRMs, apesar de existirem formalmente, funcionam fisicamente em outra unidade, sendo 5 funcionando em PRs e 28 funcionando em outras PRMs, todas consideradas satélites, conforme Anexo XI do RIDMPF [PRG, 2015a].

de contratos disponíveis no respectivo Portal de Transparência na internet, é a seguinte:

Tabela 2 – Quadro funcional do MPF						
Unidade	Membros	Servidores de carreira	Servidores contratados (comissionado)	Servidores cedidos para o MPF	Estagiários	Total
MPF	1.085	8.847	415	241	3.130	13.718

Fonte: Portal da Transparência do MPF, dados com relatórios disponibilizados referentes ao mês de abril de 2015 (com adaptações). Disponível em: <www.transparencia.mpf.mp.br>. Acesso em: 02 Jun. 2015, 23:26:00.

Apesar de não ter sido possível saber os números, destaca-se, também, a existência no corpo funcional do MPF de menores aprendizes e de colaboradores de postos de trabalho de vigilância patrimonial, de limpeza, de recepcionista, de auxiliares de serviços gerais, de artífice.

3.2 Governança aplicada

Com o objetivo de modernizar a gestão administrativa, o MPF formalizou o Sistema Integrado de Gestão Estratégica e Governança (SIGE) por meio da Portaria PGR n. 733, de 28 de dezembro de 2011 [PGR, 2014], com foco em ações de gestão entre suas áreas, em estabelecer políticas e técnicas relativas à gestão institucional, em priorizar o investimento de recursos no que for considerado estratégico, em buscar eficiência e eficácia institucional e disseminar melhores práticas de gestão.

O SIGE, responsável pela organização e alinhamento estratégico [PGR-c, 2014, art. 1º], auxilia o Procurador-Geral da República, nas tomadas de decisões, por meio de avaliação, direção e monitoramento da gestão das respectivas UAGs [PGR, 2015a, art. 4º], bem como é composto pelo Comitê de Gestão Estratégica, Subcomitês e Grupos Técnicos criados pela portaria citada acima, conforme segue:

Figura 2 – Sistema Integrado de Gestão Estratégica e Governança



Fonte: Portal da Transparência do MPF <<http://www.modernizacao.mpf.mp.br/sige>>. Acesso em: 7 jun. 2015, 19:08:00.

O Comitê de Gestão Estratégica (CGE) trata de assuntos sobre atos de governança. O Subcomitê de Gestão Administrativa (SGA) trata de assuntos sobre atos de gestão administrativa. O Subcomitê Gestor de Tabelas (SGT) trata de assuntos sobre padrão taxonômico. O Subcomitê Estratégico de Tecnologia da Informação (SETI) trata de assuntos sobre tecnologia da informação. O Subcomitê Consultivo de Projetos (SCP) trata de assuntos sobre projetos estratégicos. O Subcomitê de Comunicação Social (SICOM) trata de assuntos sobre comunicação social e intraorganizacional. O Subcomitê de Projetos Finalísticos (SPF) trata de assuntos sobre a modernização da área finalística. O Subcomitê Estratégico de Gestão de Pessoas (SEGP) trata de assuntos referentes à gestão de pessoas.

3.2.1 Liderança

Os principais projetos objetivando o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de lideranças no MPF são:

- “Gestão por Competências”. Instituído por meio da Portaria SG/MPF n. 687, de 15/05/2013 [PGR, 2013b], que, em síntese, tem por escopos: (1) o mapeamento e a definição das competências organizacionais; (2) o mapeamento das competências gerenciais e essenciais; (3) a produção do dicionário de competências; (4) o treinamento dos gestores; a validação das competências; (5) a avaliação gerencial nos Estados;
- “Desenvolvimento do Banco de Talentos do MPF”. Instituído por meio da Portaria SG/MPF n. 1.257, de 18/09/2013 [PGR, 2013c], que tem por escopo a identificação das competências existentes na instituição;
- “Desenvolver”. Instituído por meio da Portaria SG/MPF n. 1.568, de 21/12/2012 [PGR, 2012], cujos principais escopos são: (1) alinhar o modelo de levantamento de necessidades de treinamento com o Planejamento Estratégico do MPF; (2) elaborar programas de treinamento, educação e desenvolvimento; (3) implementar ações de desenvolvimento e treinamento para gestores, membros e servidores; (4) sensibilizar os servidores para o processo de mudança; (5) acompanhar e orientar os gestores e os servidores para elaboração dos Planos de Desenvolvimento Individual.

3.2.2 Estratégia

No Planejamento Estratégico Institucional (PEI) para o decênio 2011-2020 [PGR, 2011], o MPF, com a missão de promover a realização da justiça, a bem da sociedade e em defesa do Estado Democrático de Direito, tem por visão de futuro, até 2020, ser reconhecido, nacional e internacionalmente, pela excelência na promoção da justiça, da cidadania e no combate ao crime e à corrupção,

com base na autonomia institucional, no compromisso, na transparência, na ética, na independência funcional, na unidade, na iniciativa e na efetividade perante a sociedade.

O PEI 2011-2020 é o primeiro planejamento estratégico formalizado no MPF. Contou, para sua elaboração, com a participação de membros e servidores de todas as UAGs². A metodologia adotada foi o *Balanced Scorecard*-BSC, que resultou em 25 objetivos estratégicos divididos em 3 perspectivas: (1) Aprendizado e Crescimento; (2) Processos Internos; e (3) Sociedade. Conforme pode ser observado no Mapa Estratégico do MPF apresentado no Anexo A.

3.2.3 Controle

A Procuradoria-Geral da República, tanto para o público externo quanto para o público interno, organizou e instituiu o Portal da Transparência do Ministério Público, acessível por meio do link <http://www.transparencia.mpf.mp.br/>. No portal são disponibilizadas informações sobre: (1) Licitações, contratos e convênios; (2) Execução Orçamentária e Financeira; (3) Gestão de Pessoas; (4) Atuação Funcional; (5) Diário Eletrônico do MPF e Boletim de Serviço do MPU; (6) Gestão Estratégica.

Para a produção das informações supracitadas são exercidos diversos controles sobre os serviços realizados e prestados nas unidades administrativas do MPF, os quais são estatísticos, quantitativos e informativos.

² Disponível em <<http://www.modernizacao.mpf.mp.br/pei-2011-2020/pei-2011-2020-uma-construcao-coletiva>>. Acesso em: 25 fev. 2015, 09:09:00.

4 GESTÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Apresentaremos a seguir a estrutura do MPF/ES, com o objetivo de proporcionar uma visão geral do que é a sua gestão.

No capítulo seguinte, será destacado o modelo de controle interno desenvolvido e colocado em prática na SE-MPF/ES como mecanismo de monitoramento das ações de gestão administrativa e financeira.

4.1 Estrutura administrativa do MPF/ES

O MPF/ES tem seis unidades administrativas. A Procuradoria da República do Estado do Espírito Santo (PR/ES), na função de gestora estadual, e, vinculadas a ela, as Procuradorias da República nos Municípios de Cachoeiro de Itapemirim (PRM/CIT), Colatina (PRM/COL), Linhares (PRM/LIN), São Mateus (PRM/SAM) e Serra (PRM/SER)³.

O quadro funcional do MPF/ES tem o quantitativo total de 260 (duzentas e sessenta) pessoas, entre membros, servidores, estagiários, menores aprendizes e colaboradores de postos de trabalho terceirizados, conforme segue:

Unidade	Membros	Servidores de carreira	Servidores contratados requisitados	Estagiários	Menores aprendizes	Colaboradores terceirizados	Total
PR-ES	13	101	7	45	4	23	193
PRM-CIT	2	10	1	6	0	3	22
PRM-COL	1	6	0	3	0	2	12
PRM-LIN	1	5	1	3	0	2	12
PRM-SAM	2	7	3	6	0	3	21
Total	19	129	12	63	4	33	260

Fonte: Informações do Portal da Transparência do MPF, dados com relatórios disponibilizados referentes ao mês de abril de 2015 (adaptado). Disponível em: <www.transparencia.mpf.mp.br>. Acesso em: 02 Jun. 2015, 23:26:00.

³ A PRM de Serra, apesar de existir formalmente, funciona fisicamente na PR/ES [PGR, 2015a, Anexo XI].

4.2 Estrutura organizacional

O Procurador-Chefe é o chefe do MPF/ES [PGR, 2015a]. A estrutura organizacional e funcional [PGR, 2015a; PGR, 2015b] é a seguinte:

- GABINETE DO PROCURADOR CHEFE
 - função administrativa de gestão diretiva
 - composto pela Chefia de Gabinete e por mais 5 (cinco) assessorias especializadas
- GABINETE DO PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL
 - função finalística eleitoral
 - composto por assessoria e secretaria
- GABINETE DO PROCURADOR REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
 - função finalística em defesa das garantias constitucionais do cidadão
 - composto por secretaria
- GABINETES DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA
 - função finalística de defesa da sociedade e da ordem jurídica
 - compostos por assessoria e secretaria
 - no MPF/ES são 13 (treze) gabinetes na PR/ES, 2 (dois) gabinetes na PRM/CIT, 1 (um) gabinete na PRM/COL, 1 (um) gabinete na PRM/LIN e 2 (dois) gabinetes na PRM/SAM
- SECRETARIA ESTADUAL
 - função de gestão administrativa e financeira
 - atuação nas áreas de administração, de informática, de apoio jurídico cartorário, de gestão de pessoas, de segurança e transporte e de gerência do plano de assistência aos membros e servidores
 - composta por 3 (três) coordenações, 1 (uma) divisão, 4 (quatro) núcleos, 9 (nove) seções e 4 (quatro) setores na PR/ES e 1 (uma) coordenação e 2 (dois) setores em cada uma das PRMs/ES

4.3 Secretaria Estadual do MPF/ES

A SE do MPF/ES passou a existir a partir de dezembro de 2013, com a publicação da Portaria SG/MPF n. 1.734, de 03/12/2013 [PGR, 2013d].

4.3.1 Atribuições

À Secretária Estadual compete planejar, organizar, dirigir e monitorar a execução das atividades administrativas na UAG, observando as diretrizes e as políticas nacionais e estaduais. [PGR, 2015b, art. 35].

O Secretário Estadual, dentre suas atribuições, pratica atos de gestão administrativa e financeira e dirige, na sua esfera de atuação, as ações das respectivas UAG e UAVs [PGR-b, 2015, art. 41, II e III].

4.3.2 Áreas de atuação

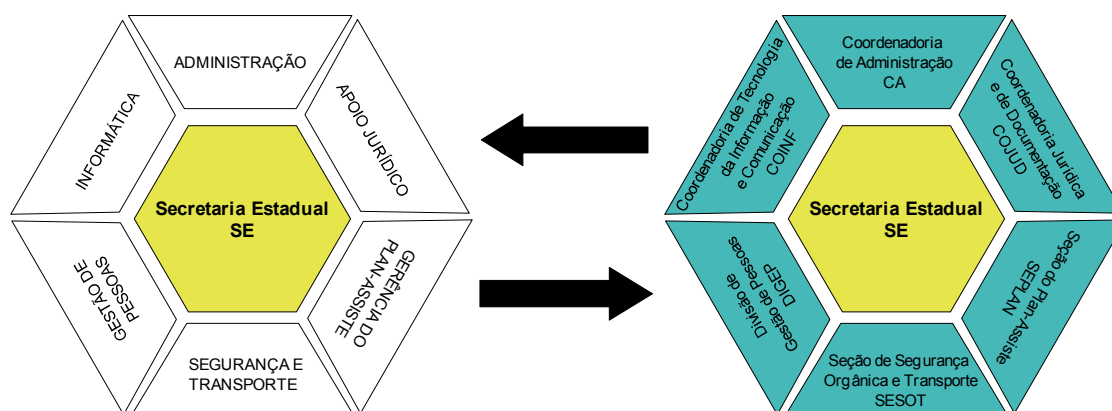
A partir da análise da estrutura da SE do MPF/ES [PGR, 2015b], cujo organograma consta no Anexo B, a missão de cada uma das áreas administrativas de atuação é objetivamente a seguinte:

- **Administração.** Execução de atividades referentes a contratações de serviços e de aquisição de bens; licitações, inclusive pregões; gestão e fiscalização de contratos; execução orçamentária e financeira; apoio logístico e manutenção; fornecimento de suprimentos e almoxarifado;
- **Apoio Jurídico.** Execução de atividades referentes ao apoio cartorário à área finalística, ou seja, entrada, registro, informação, classificação, distribuição, juntada, acautelamento, expedição, controle de prazo e saída de documentos, procedimentos administrativos extrajudiciais, inquéritos policiais e processos judiciais; controle de qualidade de dados e produ-

- ção de informações estatísticas na área finalística; biblioteca e controle do acervo de material bibliográfico; pesquisa documental; arquivo; protocolo de recebimento de documentos e representações; atendimento ao cidadão;
- Informática. Execução de atividades referentes à manutenção da infraestrutura de informática e comunicação; desenvolvimento de soluções em informática; atendimento a usuários sobre serviços de informática e comunicação;
 - Gestão de Pessoas. Execução de atividades referentes ao registro e acompanhamento funcional de membros, de servidores e de estagiários; gerência de treinamentos; gerência de diárias e passagens; desenvolvimento da gestão por competência;
 - Segurança e Transporte. Execução de atividades referentes à segurança orgânica e aos serviços de transporte;
 - Gerência do Plano de Assistência. Execução de atividades referentes ao plano de saúde institucional dos membros e servidores.

As áreas são capitaneadas pelas unidades orgânicas conforme demonstrado na figura abaixo:

Figura 3 – Áreas de atuação da Secretaria Estadual



5 CONTROLE INTERNO ADMINISTRATIVO DA GESTÃO DA SECRETARIA ESTADUAL DO MPF/ES

Com a criação da SE do MPF/ES, em dezembro de 2013 [PGR, 2013d], foi necessário identificar o contexto que aquela unidade orgânica estava inserida e os atos de gestão administrativa e financeira realizados e a realizar.

A conclusão, após consulta ao Gabinete do Procurador-Chefe e aos Coordenadores das áreas administrativas, foi que os atos de gestão eram processados de imediato e que, quando não resultavam em uma portaria ou uma instrução de serviço formal, ficavam guardados nas memórias dos atores envolvidos diretamente.

Ressalte-se que, mesmo quando resultavam em expedição de atos normativos, todo o processo conduzido para a tomada de decisão, na sua grande maioria, ficava também na *expertise* dos gestores ou em documentação não agrupada, arquivadas em locais e em momentos diferentes.

O gestor ao ser consultado sobre o porquê de determinada ordem, sobre o cumprimento das diretrizes superiores ou sobre as ações de melhorias em andamento, em muitas das vezes, ficava vulnerável em razão de contar com a memória dos membros e servidores. Com destaque para as exceções em que, após exaustiva busca em arquivos eletrônicos e físicos, localizava-se algum expediente sobre o assunto.

Assim, com foco em resultados e em prover soluções de tecnologia da informação e comunicação alinhadas com a estratégia [PGR, 2014], a SE expediu a Ordem de Serviço n. 1/2015-SE-MPF/ES, Anexo C, instituindo o CIA da SE do MPF/ES.

5.1 Conceito e objetivos

O CIA da SE é um mecanismo de controle do MPF/ES, posto em prática para tornar os atos de gestão administrativa e financeira acessíveis e transparentes, de forma a possibilitar registro histórico, melhoria dos processos de tra-

balho, monitoramento da gestão e da participação do quadro funcional das unidades orgânicas da PR/ES, PRM/CIT, PRM/COL, PRM/LIN e PRM/SAM nos processos decisórios.

O escopo é a governança interna vertical [NARDES *et al*, 2014, p. 166], ou seja, especificamente quanto às atividades intraorganizacionais das coordenações, divisão, núcleos, seções e setores do MPF/ES.

As atividades intraorganizacionais consistem na análise dos processos decisórios, das estruturas específicas de governança e das relações internas [TCU, 2014, p.18]

5.2 Perspectivas de observação da gestão

O CIA-SE definiu perspectivas de observação para fins de agrupar ações de gestões conforme temáticas (Anexo C, art. 4º) e desta forma gerenciar as atividades de modo diferenciado de acordo com as características de cada uma.

As perspectivas de observação são: (1) “Gestão Participativa”, controla as reuniões gerenciais; (2) “Gestão das Diretrizes Nacionais”, controla as realizações conforme ofícios circulares, portarias e instruções normativas de órgão superiores; (3) “Gestão Orçamentária”, controla as programações e as execuções orçamentárias; (4) “Gestão da Normatização Interna”, controla as expedições de normas internas; (5) “Gestão da Mudança”, controla as análises sobre possíveis mudanças de âmbito interno do MPF/ES; (6) “Gestão das Chefias”, acompanha o desenvolvimento das chefias; (7) “Gestão do Risco”, controla, avalia e identifica fontes de risco nos processos internos (8) “Gestão dos Resultados”, acompanha os resultados por meio de informações estatísticas; (9) “Gestão das Edificações”, controla o gerenciamento das estruturas físicas dos edifícios das unidades do MPF/ES.

Esses agrupamentos permitem uma visão geral e integrada dos planos, das execuções, dos controles e das ações em áreas específicas de conhecimento.

5.3 Metodologia

A metodologia do CIA da SE-MPF/ES é documentar as ações de gestão de forma sustentável, ou seja, por meio de aperfeiçoamento de seus registros já realizados obrigatoriamente no sistema informatizado oficial do MPF, denominado Sistema Único de Informação, conforme Portaria PGR/MPF n. 54, de 08 de fevereiro de 2013 [PGR, 2013a]. Assim, toda a documentação (ofício, memorando, requerimento, mensagem eletrônica, relatório) que provocará tomada de decisão deve ser registrada oficialmente.

Com a criação deste procedimento, os documentos que impulsionam uma ação de gestão (planejamento, execução e controle) passaram a ser autuados em processo administrativo (PA), no que são identificados, em campos específicos do Sistema Único, sobre a qual perspectiva de gestão se referem e a quem está atribuída a responsabilidade técnica da instrução até a tomada de decisão pelo gestor.

Para exemplificar consta, na Figura 4, a tela do Sistema Único referente a um processo administrativo (PA) autuado para fins de tomada de decisão sobre a implementação de procedimento de segurança para efetuar e para controlar as ligações interurbanas feitas a partir dos telefones fixos da PR/ES, bem como para telefones móveis.


Figura 4 – Tela principal de um PA no sistema informatizado do MPF

Informações Complementares	Designação	Distribuição	Anotações	Motivo de Entrada/Saída	Histórico de Autuações	Prescrição	Movimentação	Histórico Situação		
Procedimento Extrajudicial/Adm	Partes	Assunto CNMP/Tema	Município	Outros Números	Prazos	Histórico	Providência	Arquivamento	Referência	Impedimentos
Processo Administrativo - PADM - 1.17.000.000600/2015-18 - ADMINISTRATIVA										
Número do Auto	1.17.000.000600/2015-18		Grau Sigilo	Normal		Área de Atuação	ADMINISTRATIVA			
Data da autuação	19/02/2015					Data da última Autuação em PADM	19/02/2015			
Prioridade	Não									
Volume	1									
Valor da causa (em R\$)										
Unidade Responsável pelo Acompanhamento										
Resumo	GESTÃO DA MUDANÇA - Estudos para implementação de controle por senha das ligações originadas de telefone fixo para longa distância e para telefonia móvel na PR/ES e nas PRMs/ES, atendendo ao indicativo do Relatório Preliminar da Inspeção do CNMP no MPF/ES em 2014.									
Município Principal	VITORIA - ES									
Localização	26/03/2015 - PR-ES/SE/PRES - SECRETARIA ESTADUAL DA PR/ES									
Cadastrador	RODRIGO VIEIRA TEIXEIRA - SE/PRES em 19/02/2015 15:26									
Distribuição de titular	PR-ES - 19/02/2015 - OFÍCIO: CODINF/SE-MPF/ES - Titular do ofício: Ofício vago									
Situação Atual	Em andamento - Em andamento (PR-ES - PROCURADORIA DA REPUBLICA - ESPIRITO SANTO/SERRA)									

Fonte: Sistema Único de Informações do MPF. Disponível em: <http://unico.mpf.mp.br/unico/autoAdministrativo/recuperar.action?autoAdministrativo=63220749>. Acesso em: 05/06/2015, 15:58:00.

O PA destacado na figura anterior entrou no CIA na perspectiva de “gestão da mudança” [Anexo C, art. 4º, V] e foi atribuído tecnicamente à Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (COINF). Para tanto realizou-se a respectiva rotina de distribuição no Sistema Único, conforme exemplifica a Figura 5.

Figura 5 – Tela de distribuição de um PA no sistema informatizado do MPF

Informações Complementares		Designação	Distribuição	Anotações	Motivo de Entrada/Saída	Histórico de Autuações	Prescrição	Movimentação	Histórico Situação	
Procedimento Extrajudicial/Adm	Partes	Assunto CNMP/Tema	Município	Outros Números	Prazos	Histórico	Providência	Arquivamento	Referência	Impedimentos
1.17.000.000600/2015-18										
Distribuição Ativa										
Unidade	Grupo	Forma de execução	Forma de distribuição	Tipo de Vínculo	Distribuído para	Data da Distribuição	Titular na Data da Distribuição	Observação	Conta para Equilíbrio	
PR-ES	MPF/ES-SE: GESTÃO DA MUDANÇA	Manual	Conforme regras da Unidade	Titular	OFÍCIO: COINF/SE-MPF/ES	19/02/2015 15:27:15 - RODRIGO VIEIRA TEIXEIRA			Sim	
		 Perspectiva de observação do CIA: Gestão da Mudança			 Distribuído para a COINF como responsável técnico para instrução do PA.					

Fonte: Sistema Único de Informações do MPF. Disponível (intranet) em: <<http://unico.mpf.mp.br/unico/autoAdministrativo/recuperar.action?autoAdministrativo=63220749>>. Acesso em: 05/06/2015, 16:20:00.

Antes do CIA não seria autuado um PA para documentar os estudos, as diligências e as atividades que levariam à tomada de decisão do gestor e à implementação desta decisão. Consequentemente a informação de que estaria sendo analisada uma possível mudança para efetuar e controlar as ligações de telefones fixos da PR/ES somente estaria disponível em uma consulta pessoal e direta aos atores envolvidos.

Assim, com o CIA, para cada ação de gestão é autuado o respectivo PA, que documenta todas as atividades realizadas que subsidiam o gestor na tomada de decisão.

Outros exemplos das ações de gestão formalizadas em PAs: (1) quando é expedida uma ordem/diretriz por meio de ofício circular, portaria ou instrução normativa da PGR, se autua o PA para verificar o cumprimento na unidade, inclusive documentando eventuais adequações que se fizerem necessárias; (2) uma unidade orgânica, após a vivência das dificuldades no cotidiano, sugere uma alteração de rotina impactante, autua-se o PA e a instrução contará com reuniões, pesquisas a outras unidades nacionais, consulta à assessoria jurídica administrativa até a tomada de decisão; (3) levantamentos, pesquisas e consultas para fins de elaboração de proposta orçamentária da unidade; (4) reuniões

com equipes sobre temas gerenciais, que não seja um caso operacional específico, são documentadas e fazem parte de um PA de gestão que acompanhará o cumprimento de tudo que foi acordado ou deliberado, neste caso é um processo autuado por ano, que se faz juntar as atas de reuniões gerenciais feitas durante o exercício.

5.4 Monitorando a gestão

O MPF o adquiriu o aplicativo *MicroStrategy*, desenvolvendo o BI (*Business Intelligence* ou, em português, inteligência de negócios). O aplicativo utiliza uma base de dados espelhada do Sistema Único de Informações do MPF, ou seja, produz informação a partir de dados existentes.

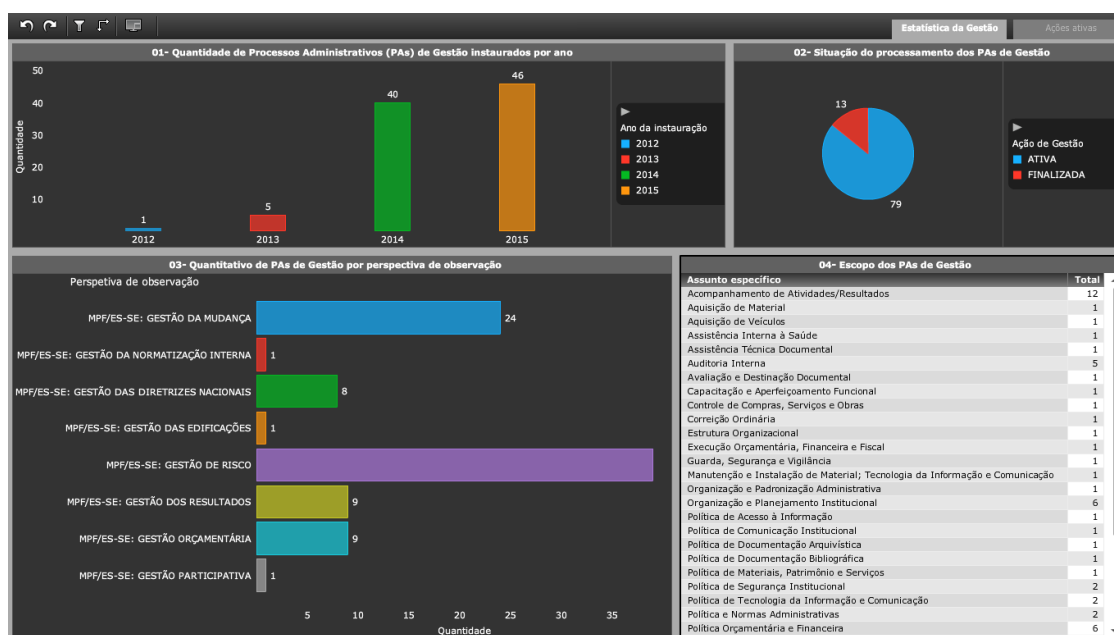
A SE do MPF/ES, sob a orientação e supervisão da Secretaria Jurídica e de Documentação (SEJUD) da Secretaria-Geral da PGR, desenvolveu painéis no BI que proporcionam visões gerenciais das ações de gestão a partir dos PAs registrados no Sistema Único.

O primeiro painel (Figura 6) apresenta uma visão estatística dos PAs de gestão, informa os ativos e os finalizados que representam, respectivamente, as ações em andamento e as que foram concluídas. Com essas informações o gestor tem um panorama que o auxilia no planejamento e no gerenciamento das atividades.

Os painéis estão disponibilizados para acesso a partir do próprio Sistema Único (menu consultas), o que proporciona o acompanhamento das ações de gestão, por membros e servidores, e possibilita a contribuição proativa no processo para tomada de decisão, com apresentação de críticas e de sugestões.

O mecanismo do CIA favorece um melhor planejamento e um conhecimento macro do que se está desenvolvendo e pretendendo de melhorias e de gerenciamento de riscos.

Figura 6 – Estatística das ações de gestão



Fonte: Publicado nos relatórios compartilhados do MPP/ES do BI MicroStrategy do MPP, na . Disponível em: <<http://bi.mpf.mp.br/MicroStrategy/servlet/mstrWeb?evt=2048026&src=mstrWeb.2048026&subscriptionID=7E3ED51C11E50894AF390080EFB53A57&server=JUNO2.PGR.MPF.MP.BR&uid=unico&pwd=PGRUn4&Project=ExtraJudicial&port=0&share=1>>. Acesso em: 04/06/2015, 10:30:00.

O quadro 01, da Figura 6, informa as ações de gestão processadas formalmente por ano. Isso demonstrará períodos em que se recorreu muito à intervenção do gestor, pois cada ação formalizada importará em diligências que ao final exigem uma tomada de decisão na gestão. Assim, o número de ações de gestão será um indicador que sinalizará, por exemplo, um número elevado de processos de ações de gestão, que podem, em tese, estar indicando possíveis problemas de organização operacional ou de planejamento.

Cabe destacar que, apesar de o CIA ter sido instituído somente em 2015, constam informações dos anos de 2012, 2013 e 2014 em razão de ter se identificado em trâmite PAs que se enquadravam no conceito de ações de gestão.

O quadro 02, da Figura 6, apresenta o número de ações ativas e finalizadas. Com essa informação o indicador aponta que a unidade pode estar passando por um momento crítico devido ao grande número de ações de gestão em andamento, bem como detectar a existência de ações antigas ainda pendentes de conclusão.

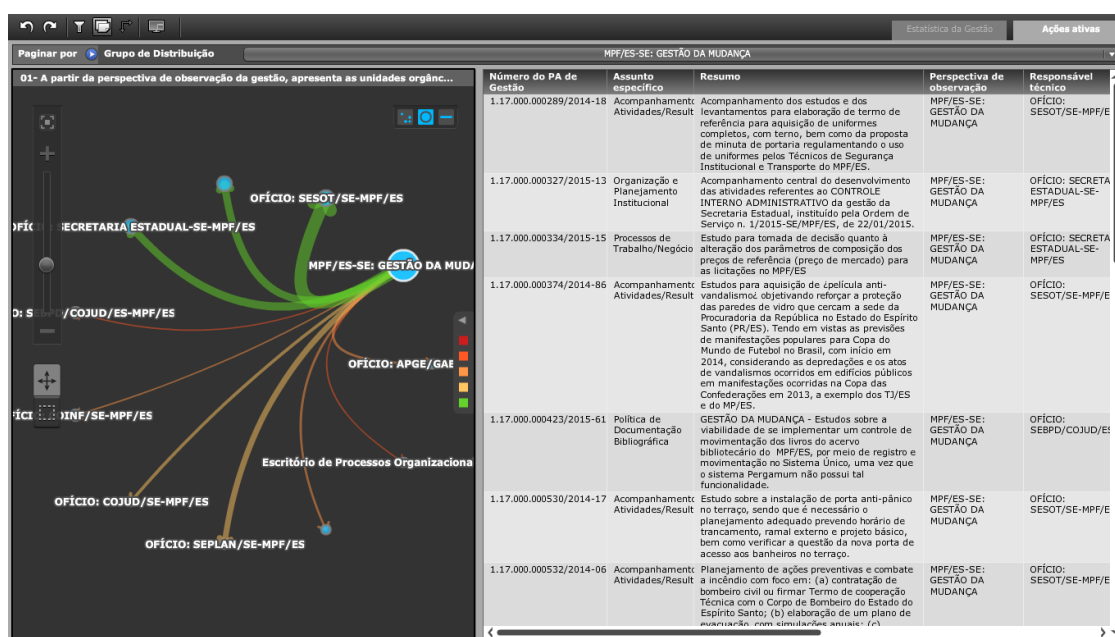
O quadro 03, da Figura 6, destaca o quantitativo de ações por perspectivas de observação da gestão e o quadro 04 destaca os escopos específicos das

ações. Aqui se verifica qual ou quais áreas da gestão estão sendo muito ou pouco demandadas e qual ou quais assuntos específicos que estão exigindo maior atenção. As informações geram um conhecimento amplo e integrado que, com a análise crítica, viabiliza uma avaliação, um direcionamento e um monitoramento sobre possíveis riscos de conflitos gerenciais e operacionais.

Os quadros são dinâmicos e são filtros para os seguintes. Exemplo: se clicarmos na coluna do ano de 2015 do quadro 01, na Figura 6, os demais serão filtrados para quantificar as informações conforme as 46 (quarenta e seis) ações de gestão desse ano.

O painel da Figura 7 tem o objetivo de a partir de uma perspectiva de observação da gestão se ter conhecimento da participação direta das equipes no processamento de ações de gestão em andamento.

Figura 7 – Ações ativas (em andamento) de gestão



Fonte: Publicado nos relatórios compartilhados do MPF/ES do BI MicroStrategy do MPF. Disponível em: <http://bi.mpf.mp.br/MicroStrategy/servlet/mstrWeb?evt=2048026&src=mstrWeb.2048026&subscriptionID=7E3ED51C11E50894AF390080EFB53A57&server=JUNO2.PGR.MPF.MP.BR&uid=unico&pwd=PGRUn4&Project=ExtraJudicial&port=0&share=1>. Acesso em: 04/06/2015, 10:40:00.

No quadro 01, da Figura 7, ao se passar o cursor do *mouse* nas pontas é informado a quantidade de PAs atribuídos à respectiva unidade orgânica responsável (o Anexo B correlaciona as siglas à descrição por extenso).

Ao se clicar sobre as siglas, a tabela ao lado somente exibirá os PAs refe-

rentes àquela unidade orgânica, com informações detalhadas sobre o respectivo número, resumo, localização atual, tempo em dias de atuação e na última localização, as últimas providências adotadas.

A Figura 7 destaca a perspectiva de observação da gestão da mudança. O gráfico demonstra que muitas unidades orgânicas estão envolvidas em processos de mudança. O indicativo é que o momento é delicado, o gestor precisa estar atento e conduzir os processos de forma a não causar insegurança e instabilidade nas equipes.

6 CONCLUSÃO

A essência do sistema de governança é a delegação de atividades ou tarefas a outrem, porém com mecanismos que viabilizam a avaliação, o direcionamento e o monitoramento das ações que serão e que foram realizadas por quem recebeu a delegação.

A governança tem por atos de governo a direção. A gestão tem por atos de gestão a organização. Os atos de governo consistem em avaliação, direção e monitoramento da gestão, tendo como mecanismos para seu alcance a liderança, a estratégica e o controle. Os atos de gestão consistem em planejamento, execução, controle e ação em busca de se operacionalizar a realização dos serviços.

Percebe-se que no sistema de governança são diferentes as dimensões de governo e de gestão. A importância desta percepção é entender que o gestor deve seguir as diretrizes estratégicas de sua organização. O dever e o ônus que lhe é imposto é de gerir as atividades operacionais, ou seja, não está livre para fazer o que quiser e nem deve executar diretamente as operações, pois sua função primordial é organizar os trabalhos que serão realizados em prol do alcance dos objetivos estratégicos da instituição.

Com o CIA-SE-MPF/ES observa-se a possibilidade de um mecanismo de controle: (1) sustentável, uma vez que se utiliza de um sistema informatizado oficial já existente e obrigatório, aperfeiçoando somente o que se registra e como se registra; (2) acessível, pois as informações estão disponíveis por meio de acesso ao BI do MPF; (3) transparente, pois se documenta o processo de conhecimento até a formação da convicção do gestor para tomada de decisão.

A transparência tem por via reflexa o aumento da credibilidade. Os servidores passam a atuar diretamente, como responsáveis técnicos, e são chamados a participar indiretamente, com o acesso aos PAs que identificam as ações de gestão.

A responsabilidade do gestor aumentou, pois uma vez que suas ações serão monitoradas, as diligências e os documentos que formaram sua convicção para a tomada de decisão deverão constar formalmente em um PA.

O CIA apesar de já apresentar resultados, ainda está em desenvolvimento, no que deverá evoluir quanto à padronização do rito processual administrativo (autuação, instrução e decisão), criar critérios para mapear o tempo de tramitação e formular painéis acessíveis ao público externo, transcendendo o escopo inicial de um controle intraorganizacional.

Assim, acredita-se que a alta administração do MPF, para fins de monitoramento da gestão de suas unidades administrativas, poderia regulamentar a autuação de PAs para: (1) documentar as respectivas ações de gestão; (2) estabelecer como, o quê e quando se registrar; (3) padronizar a forma de se registrar a perspectiva de observação. Tendo por base o caso prático do CIA do MPF/ES.

Com essa implementação existiriam acessibilidade e transparência nacional da gestão do MPF com utilização do BI, que já apresentou resultados no MPF/ES a partir de análise crítica sobre indicadores de: (1) número de ações de gestão autuadas, em andamento e finalizada; (2) processos antigos pendentes de tomada de decisão; (3) assuntos específicos demandando atuação do gestor, prevenindo-o sobre algum risco gerencial ou operacional; (4) controle amplo sobre ações em andamento; (5) distribuição de responsabilidades técnicas às equipes, assim efetivando maior participação direta na gestão administrativa; (6) participação indireta de pessoas do quadro funcional da unidade, uma vez que abre espaço para que tenham total acesso ao que está acontecendo na gestão.

Por fim, fica uma temática importante para estudos futuros referente aos conceitos e às relações das dimensões da governança, da gestão e da operação na administração pública, uma vez que uma boa governança depende da gestão [MATIAS-PEREIRA, 2012]. Uma boa gestão depende da operação (execução dos serviços). Para se ter uma boa operação é importante o comprometimento, o envolvimento e a participação de colaboradores da própria organização.

GLOSSÁRIO

A

Alta administração: Autoridade máxima da Instituição. No MPF é o Procurador-Geral da República [LC75, 1993].

Autuar: Abertura de processo que compreende a numeração processual única, o preenchimento de capa com dados fundamentais extraídos do expediente originário e a respectiva indexação [PGR, 2002, item 3.2.]

D

Descentralização: Ocorre “por meio da transferência a outras pessoas jurídicas, em função de lei, no caso de autarquias, fundações ou empresas estatais, ou de delegação por ato ou contrato, nas concessões e permissões de serviços públicos” [NARDES *et al*, 2014, p. 166]

Desconcentração: “Ocorre quando as competências são distribuídas dentro da estrutura da mesma pessoa jurídica, com a União, Estado [...], por meio de criação de órgãos e departamentos, sem que ocorra perda de hierarquia [NARDES *et al*, 2014, p. 165].

Distribuição: É o ato processual feito no Sistema Único de Informação do MPF que identifica o responsável pela instrução do respectivo processo administrativo [PGR, 2013a].

F

Função administrativa: São os serviços de apoio técnico e administrativo à Instituição [LC75, 1993, art. 35].

Função finalística: É a atuação Institucional, judicial e extrajudicial, na defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis [LC75, 1993, art. 1º].

M

Membro: No Ministério Público Federal os membros são o Procurador-Geral da República, os Subprocuradores-gerais da República, os Procuradores Re-

gionais da República e os Procuradores da República [LC75, 1993].

P

Processo administrativo: Toda e qualquer atuação efetivada pela Administração Pública no interesse e segurança da função administrativa [PGR, 2002, item 3.12].

U

Unidade administrativa gestora: unidade orçamentária que realiza atos de gestão orçamentária, financeira e/ou patrimonial [PGR, 2015b, art. 2º, V].

Unidade administrativa vinculada: Procuradorias da República nos Municípios, que não realizam atos de gestão orçamentária, financeira e/ou patrimonial uma vez que estão vinculadas às Procuradorias da República da respectiva unidade da Federação [PGR, 2015b, art. 2º, VI].

Unidade orgânica: unidades mais simples na estrutura do órgão, criadas para atender melhor as funções, buscando a melhor realização possível de determinadas incumbências (Disponível em <http://www.seplan.df.gov.br/contratos-lai/doc_download/321-guia-para-elaboracao-de-regimento-interno.htm>. Acesso em: 13/05/2014, 19:34:00). No MPF são os gabinetes dos membros, secretaria estadual, coordenações, divisões, núcleos, seções e setores [PGR, 2015b].

REFERÊNCIAS

[ABNT, 2010] ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 26000**: Diretrizes sobre responsabilidade social. Rio de Janeiro, 2010.

[CARVALHO, 2012] CARVALHO, Fábio Câmara Araújo (org.) – **Gestão do Conhecimento. São Paulo**. Editora Pearson, 2012.

[DIAS; MATOS, 2013] DIAS, Reinaldo e MATOS, Fernanda – **Governança pública: novo arranjo de governo**. Campinas/SP, Editora Alínea, 2013.

[GIL, 2002] GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em <http://www.academia.edu/4405328/GIL_Antonio_Carlos_COMO_ELABORAR_PROJETOS_DE_PESQUISA_Copia>. Acesso em 04/06/2015, 13:02:00.

[LC75, 1993] BRASIL. **Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp75.htm>. Acesso em: 24 fev. 2015, 10:51:00.

[LINS; MIRON, 2009] LINS, João & MIRON, Paulo (coord.) – **Gestão Pública - Melhores Práticas**. São Paulo, Editora Quartier Latin, 2009.

[MATIAS-PEREIRA, 2012] MATIAS-PEREIRA, José – **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo, Editora Atlas, 4. ed. 2012.

[NARDES *et al*, 2014] NARDES, João Augusto Ribeiro, ALTOUNIAN, Cláudio Sarian, VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2014.

[PGR, 2002] BRASIL. Procuradoria Geral da República (PGR). **Instrução Normativa n. 1, de 30 de dezembro de 2002**. Estabelece normas e procedimentos para a autuação de expedientes, bem como para o controle e tramitação de documentos e processos administrativos. Disponível em: <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/123456789/72947/IN_SG_2002_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 08/06/2015, 1:40:00.

[PGR, 2011] BRASIL. Procuradoria Geral da República (PGR). **Portaria PGR/MPF n. 687, de 20 de dezembro de 2011**. Institui o Planejamento Estra-

tégico Institucional (PEI) do MPF para o decênio 2011-2020. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/xmlui/handle/123456789/50182>>. Acesso em 12/03/2015, 21:22:00.

[PGR, 2012] BRASIL. Procuradoria Geral da República (PGR). **Portaria SG/MPF n. 1.568, de 21/12/2012**. Institui o projeto Gestão por Competência. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/xmlui/handle/123456789/60385>>. Acessado em: 25 fev. 2015, 08:49:00.

[PGR, 2013a] BRASIL. Procuradoria Geral da República (PGR). **Portaria PGR/MPF n. 54, de 8 de fevereiro de 2013**. Regulamenta a utilização e o funcionamento do Sistema Único de Informações no âmbito do MPF e dá outras providências. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/45442/PORTARIA%20PGR%20N%c2%ba%2054-2013.pdf>>. Acesso em 29/03/2015, 12:00:00.

[PGR, 2013b] BRASIL. Procuradoria Geral da República (PGR). **Portaria SG/MPF n. 687, de 15/05/2013**. Institui o projeto Desenvolvimento do Banco de Talentos do MPF. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/xmlui/handle/123456789/61083>>. Acessado em: 25 fev. 2015, 08:31:00.

[PGR, 2013c] BRASIL. Procuradoria Geral da República (PGR). **Portaria SG/MPF n. 1.257, de 18/09/2013**. Institui o projeto Desenvolver. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/xmlui/handle/123456789/61043>>. Acessado em: 25 fev. 2015, 08:40:00.

[PGR, 2013d] BRASIL. Procuradoria Geral da República (PGR). **Portaria SG/MPF n. 1.734, de 03 de dezembro de 2013**. Estabelece a estrutura organizacional das Procuradorias da República nos Estados. Disponível em <<http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/xmlui/handle/123456789/51401>>. Acesso em: 26/02/2015, 08:52:00.

[PGR, 2014] BRASIL. Procuradoria Geral da República (PGR). **Portaria PGR/MPF n. 733, de 28 de dezembro de 2011**. Institui o Sistema Integrado de Gestão Estratégica e Governança no âmbito do MPF. Disponível em <<http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/xmlui/handle/123456789/49223>>. Acesso em: 25 fev. 2015, 06:33:00.

[PGR, 2015a] BRASIL. Procuradoria Geral da República (PGR). **Regimento Interno Diretivo do Ministério Público Federal (RIDMPF)**. Brasília, Portaria n. 357, de 05 de maio de 2015, com alterações. Disponível em <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/123456789/26587/PT_PGR>

_MPF_2015_357.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 02 jun. 2015, 10:30:00.

[PGR, 2015b] BRASIL. Procuradoria Geral da República (PGR). **Regimento Interno Administrativo do Ministério Público Federal (RIAMPF)**. Brasília, Portaria n. 382, de 05 de maio de 2015, com alterações. Disponível em <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/123456789/26764/PT_SG_MPF_2015_382.pdf?sequence=6&isAllowed=y>. Acesso em: 02 jun. 2015, 10:58:00.

[WORD BANK, 2013 *apud* TCU, 2014] WORLD BANK. The International Bank for Reconstruction and Development. Worldwide Governance Indicators (WGI), 2013. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#faq>>. Acesso em: 1 Out. 2013

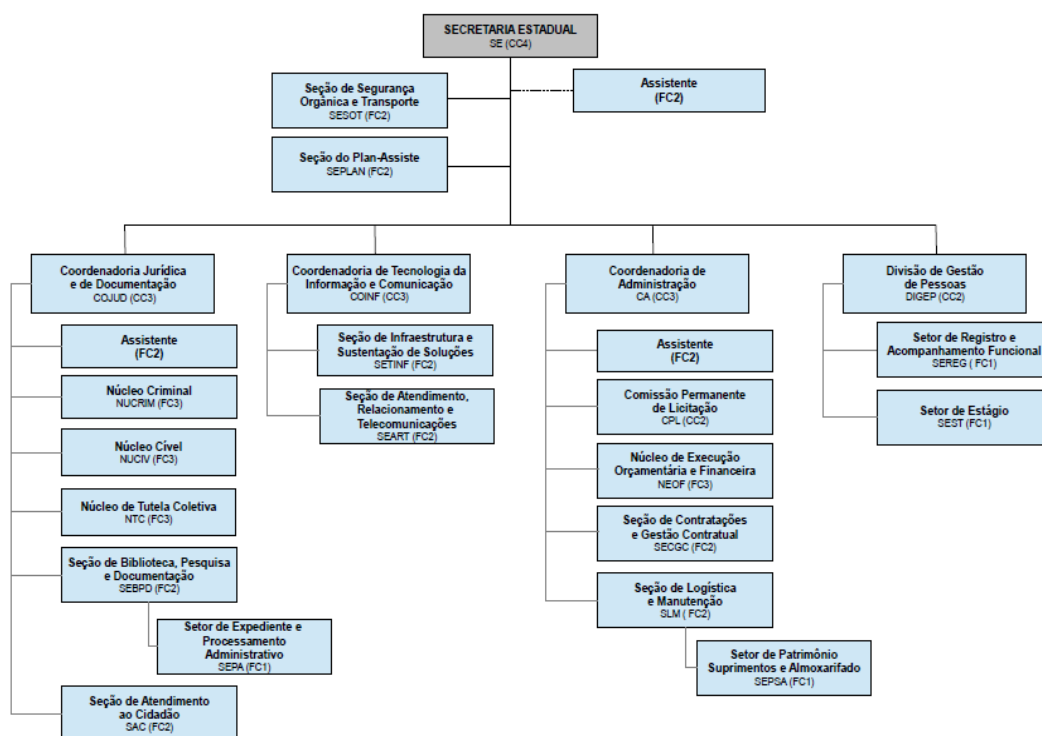
[TCU, 2014] BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial Básico de Governança**. 2ª Versão, Brasília 2014. Disponível em <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2663788.PDF>>. Acesso em: 18 fev. 2015, 20:33:00.

ANEXO A – Mapa Estratégico do MPF



Fonte: Portal da Transparência do MPF. Disponível em: <http://www.modernizacao.mpf.mp.br/pei-2011-2020/pei_2011_2020>. Acesso em 12/03/2015, 20:43:00.

ANEXO B – Organograma da SE-MPF/ES



ANEXO C – Ordem de Serviço n. 1/2015-SE-MPF/ES**ORDEM DE SERVIÇO PR/ES Nº 1, DE 22 DE JANEIRO DE 2015**

Institui o Controle Interno Administrativo da gestão da Secretaria Estadual do Ministério Público Federal no Estado do Espírito Santo.

Considerando que o Ministério Público Federal (MPF), por meio da Portaria PGR/MPF n. 733, de 28 de dezembro de 2011, instituiu o Sistema Integrado de Gestão Estratégica e Governança (SIGE), implantando um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle utilizados para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas institucionais e à prestação de serviços de interesse da sociedade;

Considerando que a Procuradoria Geral da República (PGR), a Secretaria Geral (SG) e as Secretarias Nacionais do MPF compõem a Alta Administração e definem a estrutura das unidades e institucionalizam normativos gerais, políticas institucionais e diretrizes para o Ministério Público Federal;

Considerando que no Mapa Estratégico o MPF tem por visão que até 2020 será reconhecido, nacional e internacionalmente, pela excelência na promoção da justiça, da cidadania e no combate ao crime e à corrupção;

Considerando o Relatório de Atividades da Auditoria Interna do Ministério Público da União referente ao exercício de 2013, que no ponto 4. Gestão de Riscos e Controle Administrativo destaca que a AUDIN-MPU, como Órgão de Controle Interno do Ministério Público da União, tem observado, no desempenho de suas atividades, que a maioria das falhas verificadas decorrem de inexistência ou deficiência dos mecanismos de controles internos administrativos nas unidades jurisdicionadas;

Considerando o previsto no Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), publicado no endereço eletrônico <http://www.tcu.gov.br/governanca>;

O SECRETÁRIO ESTADUAL DA PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, para o exercício das atribuições previstas no art. 108 do Regimento Interno do Ministério Público Federal, aprovado pela Portaria PGR/MPF n. 591, de 20 de novembro de 2008, objetivando planejar, organizar, dirigir e controlar as atividades administrativas com fins de promover a racionalização e a otimização de seus serviços, resolve:

Art. 1º Instituir o Controle Interno Administrativo da Secretaria Estadual (SE) da Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo (PR/ES), sobre a perspectiva de governança referente às atividades intraorganizacionais de suas coordenações, divisões, núcleos, seções e setores, buscando maior efetividade (produzir os efeitos pretendidos) e maior economicidade (obter o maior benefício possível da utilização dos recursos disponíveis) das ações.

Parágrafo único. A perspectiva de governança referente às atividades intraorganizacionais consistirá na análise dos processos decisórios, das estruturas específicas de governança e das relações internas entre as unidades orgânicas subordinadas à Secretaria Estadual, visando, entre outras coisas, otimizar o uso de recursos, reduzir ris-

cos e contribuir para o alcance dos resultados esperados pelas partes interessadas internas e externas.

Art. 2º A Secretaria Estadual expedirá atos normativos do tipo ORDEM DE SERVIÇO, de efeito interno, destinados a direcionar e a orientar as coordenações, divisão, núcleos, seções e setores no desempenho de suas atribuições e assegurar a uniformidade e a padronização de atividades no Ministério Público Federal no Estado do Espírito Santo.

Art. 3º As áreas de atuação da Secretaria Estadual são:

- I – ADMINISTRAÇÃO – tendo por responsável a Coordenadoria de Administração;
- II – APOIO JURÍDICO – tendo por responsável a Coordenadoria Jurídica e de Documentação;
- III – INFORMÁTICA – tendo por responsável a Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação;
- IV – GESTÃO DE PESSOAS – tendo por responsável a Divisão de Gestão de Pessoas;
- V – SEGURANÇA E TRANSPORTE – tendo por responsável a Seção de Segurança Orgânica e Transporte;
- VI – GERÊNCIA DO PLAN-ASSISTE – tendo por responsável a Seção do Plan-Assiste.

Art. 4º A Secretaria Estadual terá por base as seguintes perspectivas de observação:

I – GESTÃO PARTICIPATIVA

Com foco em realização periódica de reuniões participativas e informativas, monitorando a efetividade dos resultados das deliberações e dos acordos.

II – GESTÃO DAS DIRETRIZES NACIONAIS

Com foco no controle e monitoramento sobre a efetividade de implantação das diretrizes estabelecidas pela Procuradoria Geral da República, Corregedoria do MPF, Conselho Nacional do Ministério Público, Auditoria Interna do Ministério Público da União entre outros, no cumprimento de resoluções, portarias, instruções normativas e outros atos diretivos.

III – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Com foco na elaboração das programações orçamentárias e no acompanhamento da execução orçamentária.

IV – GESTÃO DA NORMATIZAÇÃO INTERNA

Com foco na regulamentação de rotinas de trabalho e no estabelecimento de atribuições internas no MPF/ES.

V – GESTÃO DA MUDANÇA

Com foco no planejamento e na elaboração de estudos técnicos, visando uma melhor adaptação das mudanças de cultura, de procedimentos e de rotinas de trabalho.

VI – GESTÃO DAS CHEFIAS

Com foco no acompanhamento e no desenvolvimento das chefias da Secretaria Estadual, observados os princípios do Programa de Gestão Por Competências da PGR, com destaque no desenvolvimento de conhecimento, habilidade, atitude

de e efetividade.

VII – GESTÃO DO RISCO

Com foco na análise de informações setoriais, referentes a dados específicos de cada unidade orgânica vinculada à Secretaria Estadual.

VIII – GESTÃO DOS RESULTADOS

Com foco na análise de informações gerenciais das áreas administrativas de administração, apoio jurídico, informática, gestão de pessoas, segurança e transporte e assistência à saúde.

IX – GESTÃO DAS EDIFICAÇÕES

Com foco no monitoramento da estrutura física dos edifícios sede, anexos e obras.

§1º O desenvolvimento e a execução de ações alinhadas às perspectivas de observação deste artigo serão registrados, documentados e instruídos com a autuação de processos administrativos de acompanhamento.

§2º No Sistema Único os processos administrativos supracitados terão por grupo de distribuição as perspectivas de observação, por ofício de distribuição as unidades orgânicas e por designação o servidor específico que estará responsável por presidir a instrução.

§3º As ações que serão realizadas pela Secretaria Estadual deverão estar alinhadas ao Painel de Contribuição Estratégico e ao Escritório de Processos Organizacionais, ambos, da PR/ES.

§4º A Assessoria de Planejamento e Gestão Estratégica participará do Controle Interno Administrativo em conjunto com a Secretaria Estadual, conforme deliberado junto ao Procurador-Chefe da PR/ES.

Art. 5º Esta Ordem de Serviço entra em vigor na data de sua assinatura.

RODRIGO VIEIRA TEIXEIRA
SECRETÁRIO ESTADUAL

Publicado no DMPFe, Administrativo de 26/01/2015, p. 19.

Disponível em

<http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/123456789/23267/ORDEM%20DE%20SERVI%20c3%87O%20PR-ES%20N%20c2%ba%201%2c%20DE%2022%20%20DE%20JANEIRO%20DE%202015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Acesso em: 02/06/2015, 19:38:00.