

A ATUAÇÃO DO TCE-RJ NO COMBATE À CORRUPÇÃO

Bruno Mattos Souza de S. Melo

Mestre em Engenharia Elétrica pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo e Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Rosa Maria Chaise

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e Coordenadora-Geral de Estudos e Pesquisas da ECG/TCE-RJ

Sergio Lino da S. Carvalho

Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas e Assessor da Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Resumo: A incorporação de novas técnicas e ferramentas às tradicionais práticas da atividade de controle externo tem se mostrado, no Brasil, importante fator transformador dos tribunais de contas, provocando mudanças na forma de realização das auditorias governamentais, tanto pelo fortalecimento de parcerias externas, com maior integração e cooperação entre instituições, quanto pela implantação da atividade de inteligência, possibilitando o recrudescimento do combate à corrupção. No estado do Rio de Janeiro essas transformações ganham um destaque especial, em razão dos recentes escândalos de corrupção divulgados, notadamente na administração estadual, onde a corrupção é uma das causas da crise financeira enfrentada, cenário que pode ser também estendido, em alguma medida, à esfera municipal. Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) implantou recentemente a sua atividade de inteligência como suporte ao planejamento e à seleção de trabalhos de auditoria, na qual técnicas de análise de dados e criação de indicadores de risco mostraram-se úteis à maior eficiência e efetividade das ações de controle. Ademais, a implantação dessa atividade possibilitou também um maior intercâmbio de informações com outros órgãos estatais, como o Ministério Público e Polícias Federal e Civil, resultando em diversas ações conjuntas que têm apresentado bons resultados nos casos de corrupção e desvios de recursos públicos.

Palavras Chave: Corrupção, Inteligência, Tribunais de Contas, Auditorias, Transparência.

Abstract: The incorporation of new techniques and tools into the traditional practices of the external control activity has been shown in Brazil as an important factor transforming the courts of auditors, causing changes in the way government audits are carried out, either through the strengthening of external partnerships, and cooperation between institutions, or through the implementation of intelligence activity, making it possible to intensify the fight against corruption. In the state of Rio de Janeiro, these transformations are especially highlighted by recent corruption scandals, notably in the state's administration, where corruption is one of the causes of the financial crisis, a scenario that may also be extended, to some extent, to the municipal sphere. In this context, the Court of Auditors of the State of Rio de Janeiro (TCE-RJ) recently implemented its intelligence activity as a support for the planning and selection of audit work, in which techniques of data analysis and creation of risk indicators proved to be useful to the greater efficiency and effectiveness of control actions. In addition, the implementation of this activity also enabled a greater exchange of information with other state bodies, such as the Public Prosecutor's Office and Federal and Civil Police, resulting in several joint actions that have shown good results in cases of corruption and misuse of public resources.

Keywords: Corruption, Intelligence, Accounting Courts, Audits, Transparency.

1 INTRODUÇÃO

A fragilidade da esfera pública é um legado que se mostra muito importante na compreensão da América Latina e do atual estágio de desenvolvimento de seus países, uma vez que as práticas patrimonialistas e privatistas têm tido impactos por séculos sobre a região. Este fenômeno se manifesta, por um lado, no domínio das oligarquias políticas sobre grande parcela de cargos e funções públicas e, por outro, na capacidade de influência do poder econômico sobre as decisões governamentais. Em ambos os cenários, decisões são tomadas geralmente sem submissão a escrutínio público, distanciando-se muitas vezes do interesse público (CLAD, 2010).

Não obstante os esforços de implantação de modelos administrativos centrados na meritocracia e na impessoalidade, tais países apresentam ainda resquícios do patrimonialismo, manifestados em elevados níveis de corrupção, clientelismo e nepotismo. Essa persistência do patrimonialismo mostra-se endêmica nesses países, em especial no Brasil, onde práticas antirrepublicanas características do modelo patrimonialista convivem com traços dos modelos burocrático e gerencial de administração pública.

A esse cenário somam-se os baixos níveis de transparência da gestão pública e de participação cidadã, observados tanto no Brasil quanto nos demais países da região, onde há diversos obstáculos ao exercício do controle social dos governantes, resumindo-se esse controle, quase que exclusivamente, às eleições periódicas. Esse déficit de *accountability* vertical no Brasil é causado por fatores culturais e educacionais, segundo a análise clássica de Campos (2005). Além das fragilidades no exercício e na consolidação da *accountability* vertical em todas as suas vertentes, há no Brasil problemas também no outro componente da *accountability*, na definição de O'Donnell (1998), na sua parcela horizontal.

A conjugação desses fatores, persistência do patrimonialismo, clientelismo e nepotismo, com baixos níveis de transparência e controle social do setor público, associados a controles internos incipientes e elevados níveis de riscos, produz um ambiente propício a práticas como desvios e malversação de recursos públicos, com impactos diretos na governança e nos resultados das políticas públicas.

Escândalos revelados no Brasil pela Operação Lava Jato e por outras iniciativas de combate à corrupção evidenciam um cenário em que tais práticas ocorrem de forma generalizada, com desvios de recursos em contratações públicas destinando-se ao enriquecimento ilícito de agentes públicos ou ao financiamento de campanhas políticas, atingindo praticamente todos os principais partidos políticos do país. As iniciativas de combate à corrupção, em especial a Operação Lava Jato, fizeram surgir uma nova sistemática de cooperação e integração entre os órgãos de controle e de persecução penal, com atuação conjunta entre estes, em formato de forças-tarefa, e com o emprego de novas técnicas de investigação e ferramentas tecnológicas, além da troca de informações e da utilização da atividade de inteligência, fundamentais para os resultados atingidos.

Nessa mesma direção, os Tribunais de Contas, órgãos de controle externo da administração pública, implantaram recentemente suas atividades de inteligência e se organizaram em rede nacional, que abrange as unidades de inteligência de 33 tribunais, inclusive o Tribunal de Contas da União (TCU), a Rede Infocontas.

O presente artigo apresentará, por meio de estudo de caso, as contribuições concretas do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) no combate à corrupção, por meio de ações conjuntas e da cooperação com outros órgãos e da utilização da atividade de inteligência em suas auditorias governamentais, estratégia que potencializa a atividade de controle e contribui para o incremento dos níveis de governança dos órgãos estaduais e municipais sob sua jurisdição.



2 CORRUPÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

O conceito de corrupção é muito difícil de se definir, sendo complexo e multifacetado, podendo ocorrer nos campos pessoal e institucional e também em várias esferas, pública e privada, envolvendo inúmeros atores, ligados à administração pública ou ao setor privado, ou mesmo na combinação da corrupção em ambos os setores, modalidade que se mostra especialmente danosa à sociedade.

Ademais, qualquer conceituação possui um caráter não universal, variando conforme a cultura de cada país, uma vez que práticas consideradas como corrupção em alguns países podem

ser aceitas em outros. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2009; *apud* FORTINI e MOTTA, 2016) conceitua corrupção como o abuso de agentes públicos e privados para obtenção de vantagens pessoais, aludindo não apenas ao recebimento de propina, mas incluindo a menção ao nepotismo, à fraude e à captura estatal.

A Transparência Internacional, entidade internacional dedicada ao combate à corrupção, também menciona que, em sentido mais amplo, a corrupção se relaciona ao abuso de poder visando a benefícios pessoais¹.

Na ótica de Ritt (2017), corrupção envolve qualquer vantagem que é considerada indevida, por meio da prática de ato ilegal ou antiético, que

¹ Ibidem.

possa trazer benefícios para alguém ou facilitar alguma atividade.

Fortini e Motta (2016, p. 94) apontam os impactos sociais nefastos que a prática da corrupção pode provocar, destacando o aumento dos valores dos contratos celebrados entre entes estatais e prestadores de serviços, diante da inclusão do “custo propina”, bem como o direcionamento irracional e indevido dos recursos públicos em detrimento das reais necessidades sociais.

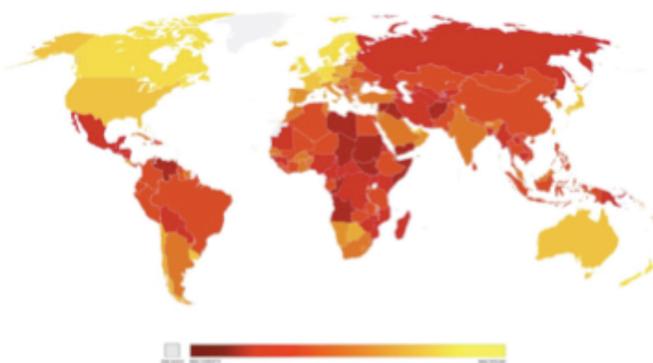
Muitos documentos internacionais e estudos acadêmicos consideram a corrupção como a mais danosa doença política dos nossos tempos. Em muitos países pobres e de setor público frágil, tem sido uma barreira permanente ao desenvolvimento de suas economias e ao bem-estar das suas populações (CLAD, 2018).

No Brasil, não obstante os avanços recentes alcançados com a Operação Lava Jato, observa-se incremento constante do índice de percepção da corrupção nos últimos três anos, segundo o indicador da Transparência Internacional exibido na figura 1. O país apresentou, em 2018, a sua pior nota nesse índice desde 2012, tendo passado da 96^a para a 105^a posição no ranking da Transparência Internacional, que abrange 180 países avaliados².

Figura 1: índice de percepção da corrupção 2018

ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO 2018

BRASIL APRESENTA SUA PIOR NOTA DESDE 2012 E CAI DA 96^a PARA A 105^a POSIÇÃO NO RANKING DA TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL



Fonte: Transparência Internacional.

Segundo o organismo internacional, os esforços de combate à corrupção empreendidos nos últimos anos podem se esvair caso as ações e, principalmente, as punições de alguns poderosos alcançadas por operações como a Lava Jato, não sejam acompanhadas de instrumentos legislativos mais estruturantes, que atinjam a raiz do problema.

Os avanços citados foram possíveis a partir da edição, no Brasil, da Lei nº 12.850/13, Lei da Organização Criminosa, que propiciou a utilização do instituto da colaboração premiada como meio de prova em troca de benefícios ao colaborador do Estado, como redução de pena, de multas e, até mesmo, o perdão judicial, dada a importância das provas trazidas pelo colaborador para a investigação.

2 Disponível em: <https://ip2018.transparenciainternacional.org.br>. Acesso em: 17 jun. 2019.

Outro importante instrumento legal editado no Brasil para o combate à corrupção foi a Lei Anticorrupção, Lei nº 12.846/13, que representou grande avanço ao prever a responsabilização objetiva, no âmbito civil e administrativo, de empresas que praticam atos lesivos contra a administração pública nacional ou estrangeira. A referida lei atende a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e também fecha uma lacuna no ordenamento jurídico do país ao tratar diretamente da conduta dos corruptores (CGU, 2019, *online*).

Esse instrumento legal faz parte, segundo Simão e Vianna (2017; apud Ritt, 2017), do microssistema jurídico anticorrupção, que abrange todas as normas que, direta ou indiretamente, visam a coibir e a punir a prática de atos de corrupção. Além das já citadas Leis Anticorrupção e da Organização Criminosa, estão inseridas neste conjunto a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei Antitruste e a Lei de Combate à lavagem de Dinheiro, dentre outras normas penais.

Além da responsabilização objetiva da pessoa jurídica por atos de corrupção, a Lei Anticorrupção inovou também ao induzir as empresas a um comportamento ético, bem como a criação de mecanismos de *compliance* para redução de riscos na execução de contratos com o setor público.

Com esse novo conjunto normativo somado a uma maior integração e aproximação dos órgãos de controle e de persecução penal, como Receita Federal, Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal, foi possível se chegar no Brasil à prisão dos maiores empreiteiros do país, de servidores públicos de alto escalão e de importantes figuras do meio político envolvidas em atos de corrupção.

Esta forma integrada de trabalho é destacada por Mendes (2018), ao se referir à experiência da Controladoria-Geral da União (CGU) no combate à corrupção.

A utilização de ferramentas de tecnologia da informação tem sido outro componente fundamental para que os órgãos de controle e investigação penal possam chegar aos resultados es-

perados nos casos de corrupção, com a efetiva punição dos envolvidos.

Em 2007, o Ministério da Justiça criou o Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro (LAB-LD), atendendo a uma das metas da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (Enclla), composta de órgãos policiais e de investigação de todo o Brasil. Em 2009, iniciou-se a replicação do modelo para outros órgãos estatais, dando origem à Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia (RED-LAB), presente em todos os estados brasileiros. Ao se abordar o tema corrupção no setor público, outro elemento que emerge com grande importância é a transparência dos atos de gestão nas diversas esferas de governo. Peters (2016) afirma que as obrigações de transparência podem ser uma forma efetiva de se reduzir a corrupção, considerando tanto os atos de corrupção em si quanto as violações às regras de transparência como violações a relevantes direitos humanos.

A transparência do setor público oferece aos cidadãos e a outros importantes atores, como organizações do terceiro setor, as informações necessárias ao exercício do controle social, reduzindo a grande assimetria de informações existente entre representantes e representados no sistema democrático representativo, apontada por Manin et al. (2006).

3 TRIBUNAIS DE CONTAS E O COMBATE À CORRUPÇÃO

Os Tribunais de Contas são órgãos previstos na Constituição Federal que realizam o controle externo da administração pública em auxílio ao Poder Legislativo, exercendo fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos públicos sob suas jurisdições³, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e à aplicação das subvenções e renúncia de receitas⁴.

Essas instituições integram uma rede de con-

3 Termo utilizado neste artigo a despeito da doutrina contrária à existência de jurisdição exercida pelos Tribunais de Contas, por serem órgãos que atuam na esfera administrativa, conforme a ótica de Lima (2008). Há visão antagônica a esta, consoante os ensinamentos do mesmo autor com base em alguns doutrinadores.

4 Adaptado do artigo 70 da Constituição Federal.

trole que exerce a accountability horizontal, na definição de O'Donnell (1998), composta também de outros organismos estatais, como o Ministério Público, os Poderes Legislativo e Judiciário, dentro do sistema de freios e contrapesos, e também os sistemas de controle interno.

Os Tribunais de Contas exercem a accountability por meio da análise das prestações de contas apresentadas por gestores do setor público, quando exercem uma função de caráter judicante, e também por meio de auditorias governamentais, realizadas por iniciativa própria ou solicitadas por atores competentes, como o Ministério Público ou o Poder Legislativo.

Nessa perspectiva, os Tribunais de Contas assumem uma posição de muita importância na estrutura orgânica do Estado, revelando-se como órgãos de função constitucional não subordina-

da, com atuação autônoma e independente dos demais poderes, cuja atividade de fiscalização dos recursos públicos está dirigida para os interesses da sociedade (CHAISE; BERGUE; CARVALHO, 2014).

As auditorias governamentais executadas por esses tribunais podem ser auditorias de conformidade, auditorias operacionais ou auditorias financeiras, conforme definições da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, na sigla em inglês, Intosai (2013). Em seu atual estágio de desenvolvimento, os Tribunais de Contas brasileiros vêm incorporando cada vez mais as auditorias operacionais ao exercício da atividade de controle externo, como apontam Castro e Carvalho (2018), trabalhos de grande importância na avaliação de resultados de políticas públicas e de desempe-

nho da gestão. Também se encontram em um estágio inicial de implantação em relação às auditorias financeiras.

Atualmente, são executadas, majoritariamente, auditorias de conformidade, nas quais, não raro, se constatam fraudes envolvendo desvios de recursos públicos ou desvios de finalidade na sua aplicação, que normalmente resultam em responsabilização de gestores e de empresas envolvidas nas irregularidades, bem como no resarcimento ao erário do dano causado. Nesse sentido, as auditorias de conformidade dos Tribunais de Contas possuem importante papel no combate à corrupção, à semelhança do que aponta Mendes (2018) em relação às auditorias executadas pela CGU.

Além da função mais repressiva, ligada à execução das auditorias de conformidade e ao julgamento de contas, os tribunais de contas possuem outra vertente de atuação que contribui com o combate à corrupção: a fiscalização dos níveis de transparéncia dos órgãos públicos sob sua jurisdição.

Neste sentido, Carvalho e Melo (2018) ressaltam o papel das Cortes de Contas de cobrar dos gestores públicos a disponibilização de informações à sociedade, bem como o de interpretar tecnicamente tais informações e divulgá-las às instâncias de controle social.

Outro fator citado na literatura estudada, apontado por Gálvez (2018) como importante elemento no desenho de qualquer estratégia anticorrupção, é a profissionalização do serviço público e de seus quadros. Nesse sentido, os tribunais de contas brasileiros possuem vinculadas a si escolas de contas, que são escolas de governo voltadas à formação e capacitação, tanto dos seus pró-

prios servidores quanto de servidores públicos oriundos dos órgãos sob sua jurisdição, além de órgãos parceiros, contribuindo assim para o aperfeiçoamento e profissionalização do serviço público.

Chaise, Bergue e Carvalho (2014) assinalam a ótica da ação preventiva dos tribunais de contas ao implantarem suas escolas de governo, que passaram assim a ter uma atuação pedagógica, apostando na “cultura do conhecimento”, que resulta em melhores serviços prestados à população.

4 A EXPERIÊNCIA DO TCE-RJ NO COMBATE À CORRUPÇÃO

O agravamento da crise econômica no Brasil em 2016, quando ocorreu uma queda do PIB de 3,6% após outra queda de 3,8% ocorrida no ano anterior, trouxe a estagnação de praticamente todos os indicadores econômicos e a maior recessão da história do país. A crise trouxe também o desequilíbrio das contas públicas do governo federal, passando a um cenário fiscal em que as despesas superavam as receitas, cenário que permanece até os dias atuais.

Essa crise econômica teve especiais reflexos no estado do Rio de Janeiro e em seus municípios, fazendo com que muitas prefeituras decretassem estado de calamidade ou emergência financeira no início de 2017, a exemplo do que já havia feito o governo estadual. Em muitos casos ocorreram atrasos no pagamento de salários a servidores estaduais e municipais e no pagamento a fornecedores, acarretando suspensão do fornecimento de bens e serviços essenciais aos cidadãos (NAZARETH, 2017).

Um dos fatores que fez com que os impactos das crises financeira e fiscal fossem sentidos mais fortemente no estado do Rio de Janeiro foram os diversos casos de corrupção revelados pelo braço da Operação Lava Jato no estado, seguidos de ações também do Ministério Público Estadual.

Ademais, produziram-se também efeitos negativos na economia do estado do Rio de Janeiro em função de serem algumas contratações da Petrobrás os principais alvos da Operação Lava Jato, uma vez que a empresa possui sede no estado e que a revelação dos escândalos cau-



sou a paralisação de diversos projetos e investimentos de grande vulto, com grandes impactos econômicos.

Também as finanças estaduais sofreram fortes desajustes, com crescentes níveis de endividamento e desequilíbrio fiscal resultantes dos fatores econômicos já citados, da queda nos preços internacionais do barril de petróleo, por ser o estado o principal produtor brasileiro da *commodity*, elementos que se somam também a contratações superfaturadas e incentivos fiscais alheios ao interesse público revelados no governo estadual. Esse cenário é apontado em pareceres prévios contrários consecutivos emitidos pelo TCE-RJ na análise das prestações de contas do governo estadual nos últimos três exercícios analisados⁵.

Além da sua atuação no julgamento de contas apresentadas por gestores estaduais e municipais, o TCE-RJ, a partir do exercício de 2017, alterou a sua sistemática de controle sobre os recursos estaduais e municipais, deixando de realizar uma análise meramente formal de atos e contratos, enviados ao órgão de forma obrigatória pelos gestores no modelo anterior, e passando a efetuar a análise desses atos de gestão por meio de auditorias governamentais, selecionadas por fatores de risco, materialidade, relevância e oportunidade⁶.

A alteração na sistemática de controle do TCE-RJ, buscando maior efetividade em suas ações finalísticas e na linha de análise de riscos adotada pelos principais organismos de controle, veio acompanhada da implantação efetiva no órgão da atividade de inteligência ligada à área de controle externo⁷, exercida pelo Núcleo de Informações Estratégicas para o Controle Externo (NICE).

A atividade de inteligência no TCE-RJ consiste na produção de conhecimento a partir da estruturação, processamento e análise de grandes

bases de dados, corporativas e externas à instituição, além da análise de outras informações relevantes, com o objetivo de subsidiar a atividade de controle na seleção e na execução das auditorias governamentais realizadas, trazendo maior eficiência à atividade finalística do órgão, na linha do que aponta Carvalho (2012).

O NICE está interligado a outros 32 núcleos de informações estratégicas ligados a tribunais de contas de todo o Brasil, formando a Rede Infocontas, executando atividades de coleta, processamento e análise de dados, por meio de cruzamentos de informações, *data mining*, uso de componentes de inteligência artificial e do desenvolvimento de scripts para automatização de atividades de análise, como o *script* desenvolvido que possibilitou, em 2018, a realização automatizada e remota de auditorias em todos os órgãos estaduais do Poder Executivo e em todas as 91 prefeituras jurisdicionadas do TCE-RJ, para verificação da ordem cronológica de pagamentos.

As análises de dados são realizadas em resposta a solicitações dos auditores do órgão ou por iniciativa própria do núcleo, e o conhecimento produzido, associado ou não a outras informações de interesse, é disponibilizado à área-fim por meio de relatórios de informações, que robustecem o processo de planejamento e a execução das auditorias governamentais. Outras informações relevantes são disponibilizadas também à atividade de controle externo para a seleção de objetos de auditoria, servindo de base para o processo de construção do plano de fiscalização do órgão de controle⁸.

Dentre essas informações está o indicador de risco em contratações (IRIS), desenvolvido por técnicos da área de controle externo⁹, baseado integralmente na análise automatizada de tipologias de controle associadas a características das contratações realizadas pelos órgãos

jurisdicionados. Este indicador é distribuído aos auditores do TCE-RJ juntamente com outras informações que possam denotar risco, como informações de mídia, solicitações do Ministério Público e demandas de Ouvidoria, na linha do que apontou Carvalho (2012).

A implantação da atividade de inteligência no TCE-RJ trouxe uma maior necessidade de intercâmbio e troca de informações, bem como uma maior aproximação com outras instituições de controle e de persecução penal, notadamente em casos de corrupção na esfera administrativa também associados a ilícitos penais, como peculato e lavagem de dinheiro, ou improbidade administrativa.

A aproximação do órgão com parceiros externos conduziu a uma atuação conjunta com essas instituições, organizando-se o modelo de trabalho à semelhança do modelo empregado nas operações realizadas no âmbito federal, como a Operação Lava Jato, conforme citado por Mendes (2018).

En Brasil, la actuación conjunta de órganos ha producido buenos resultados. Los trabajos de escrutinio de fraudes realizados por la Contraloría General de la Unión en conjunto con otros órganos de defensa del Estado, como el Departamento de la Policía Federal y el Ministerio Público, se llaman operaciones especiales. Se producen tanto en el ámbito federal como en los estados (MENDES, 2018, p. 4).

A realização de auditorias governamentais no âmbito de operações conjuntas com outras instituições, como o Ministério Público e a Polícia Civil, tem potencializado no TCE-RJ os resultados da atividade de controle em casos que envolvem corrupção de agentes públicos. Em 2018, foram realizados mais de dez trabalhos conjuntos com órgãos como os Ministérios Públicos Federal e Estadual, Polícias Civil e Federal e CGU¹⁰, além da troca de informações com o TCU, que resultaram em prisões e afastamentos

de prefeitos municipais, de outros agentes públicos, cumprimentos de mandados de busca e apreensão, expedição de medidas cautelares e medidas visando ao resarcimento ao erário de recursos desviados.

Adicionalmente à realização de operações conjuntas com outros órgãos, de forma coordenada e integrada, outra ação desempenhada pelo TCE-RJ que contribui com o combate à corrupção é a fiscalização do cumprimento da legislação que rege a transparéncia do setor público nos órgãos sob sua jurisdição, com base em auditorias realizadas nos portais da transparéncia das prefeituras e câmaras municipais do estado do Rio de Janeiro.

Os resultados dessas auditorias evidenciaram que houve um pequeno avanço em 2018 nos níveis de transparéncia observados nas prefeituras, onde há base de comparação com auditorias anteriores, estando ainda esses níveis muito distantes do desejável, passados mais de cinco anos da edição da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Nas câmaras municipais os níveis de cumprimento da legislação de transparéncia mostraram-se ainda menores (CARVALHO; MELO, 2018).

A fiscalização de caráter administrativo realizada pelo TCE-RJ contribui também com o combate à corrupção na medida em que avalia o cumprimento da legislação que normatiza a integridade de empresas que contratam com o setor público, como a recente Lei Estadual nº 7.753/17, que exige que empresas fornecedoras do estado com contratos de maior valor tenham plano de integridade.

Por fim, a contribuição do TCE-RJ no combate à corrupção se dá também por meio da atuação pedagógica e preventiva da Escola de Contas e Gestão (ECG), que tem por missão a capacitação e formação de servidores dos órgãos jurisdicionados e parceiros, além de servidores do próprio órgão de controle, oferecendo cursos nas mais diversas áreas do conhecimento ligadas à gestão pública e dois cursos de Pós-Graduação, em gestão pública e controle e em gestão pública municipal.

5 Cf. processos TCE-RJ nº 101.576-6/17, 113.304-9/18 e 101.949-1.

6 Alteração no modelo de controle realizada pelas Deliberações TCE-RJ nº 280/17 e 281/17, e Resolução TCE-RJ nº 302/17.

7 Criada pela Portaria SGE nº 01/2015, mas com implantação efetiva das atividades de inteligência em 2017.

8 Processo de elaboração do plano de fiscalização disciplinado pela Resolução TCE-RJ nº 302/17.

9 O indicador IRIS foi desenvolvido pela equipe do Núcleo de Auditoria de TI da Coordenadoria de Auditorias Especializadas (CTE).

10 Conforme os processos exemplificativos TCE-RJ nos 207.668-2/18, 204.986-3/19, 229.605-8/18 e 231.353-3/18.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fragilidade da esfera pública é uma das características observada em países da América Latina, onde há uma situação endêmica quanto à persistência de práticas patrimonialistas, com a captura e controle de instituições por redes de pessoas que utilizam o aparato estatal em busca de seus próprios interesses. No Brasil, em especial, o grande déficit de *accountability* vertical existente e os baixos níveis de transparência no setor público somam-se aos fatores históricos, em um cenário favorável à corrupção e ao clientelismo.

Na esteira de tratados internacionais assinados pelo país, avançou-se muito no campo legislativo em relação ao combate à corrupção, notadamente com o fortalecimento do combate à lavagem de dinheiro e com o instituto da colaboração premiada, que permitiram os resultados obtidos em operações como a Lava Jato, com a punição efetiva de importantes personalidades do meio político e empresarial.

Não obstante os avanços ocorridos, a Transparência Internacional alerta para o risco de que haja retrocesso no processo de combate à corrupção, caso as punições de alguns poderosos alcançadas não sejam acompanhadas de instrumentos legislativos mais estruturantes, que atinjam a raiz do problema.

Outras questões estão fortemente associadas à corrupção no setor público, como a integridade do meio empresarial e o modelo de financiamento de campanhas políticas, ligado diretamente ao sistema democrático representativo e à crise que este modelo enfrenta atualmente no Brasil. Os casos revelados parecem demonstrar o quanto a corrupção está enraizada no país, quando investigados continuaram as práticas delituosas mesmo com a Operação Lava Jato já em curso.

A literatura estudada destaca a importância de medidas repressivas/punitivas como forma de dissuadir práticas de corrupção, bem como a relevância da cooperação entre instituições que a combatem, de forma integrada e coordenada, com troca de informações e experiências.

Nesse sentido, os Tribunais de Contas emergem como atores capazes de contribuir significativamente com o combate à corrupção no país, em função das auditorias governamentais que realizam, verificando licitações e contratações públicas onde há grande volume de recursos envolvidos e fortes riscos de desvios, inclusive em relação à finalidade a que se destinam.

O TCE-RJ vem, nos últimos anos, recrudescendo o *enforcement* necessário

à dissuasão das práticas de corrupção por meio de julgamentos técnicos de contas apresentadas por gestores e da mudança do modelo de controle exercido, agora mais essencialmente baseado em auditorias governamentais.

A implantação da atividade de inteligência na área-fim, com a análise de grandes massas de dados para fornecimento de insumos aos auditores, bem como a criação de um indicador de risco, que passou a fundamentar a seleção dos trabalhos a serem executados, fazem com que a atividade de controle seja mais eficiente, em função de uma maior automatização e aproveitamento dos recursos disponíveis.

Essa implantação trouxe ainda uma maior aproximação do órgão de controle com outras instituições, que possibilitou a troca mais ágil de informações e a realização de trabalhos conjuntos, muitos organizados em um modelo de cooperação que se assemelha às operações já realizadas na esfera federal.

No ano de 2018, os resultados obtidos com a realização desses trabalhos conjuntos mostraram-se bastante satisfatórios, tendo culminado em prisões e afastamentos de prefeitos, medidas cautelares expedidas, identificação de significativos desvios de recursos e medidas visando ao seu resarcimento aos cofres públicos.

Alguns casos enfrentados nessas operações conjuntas revelaram ainda que ações isoladas dos órgãos de controle e persecução criminal não teriam sido suficientes para cessar as práticas de corrupção em curso, dado o grau de captura das administrações públicas locais, onde a restauração dos níveis de governança só poderia se dar com o afastamento dos envolvidos.

Além das auditorias de conformidade, o TCE-RJ vem dando também outras contribuições muito importantes no combate à corrupção no estado do Rio de Janeiro, com a fiscalização da transparência do setor público fluminense, das renúncias de receita e isenções fiscais, e da integridade de empresas que contratam com o setor público, notadamente com a administração estadual.

Por fim, em um viés mais preventivo e pedagógico, o TCE-RJ contribui ainda com o combate à corrupção na medida em que, por meio de sua Escola de Contas e Gestão, capacita e forma servidores e gestores das administrações municipais e estadual, fortalecendo a governança e incrementando a profissionalização da administração pública, em uma perspectiva republicana.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [2013]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: Acesso em: 13 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 2 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [2013]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: Acesso em: 13 abr. 2020.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista Gestão Pública e Controle Externo*. Salvador, v. 1, n. 1, p.381-421, 2005.

CARVALHO, Sergio Lino da Silva. A inteligência aplicada ao controle externo: fatores críticos de sucesso no caso do TCE-RJ. *Revista Síntese*, Rio de Janeiro, n. 7, p. 92-105, 2012.

CARVALHO, Sergio Lino da Silva; MELO, Bruno Mattos Souza de S. A evolução da transparência pública nos municípios do estado do Rio de Janeiro: uma análise à luz do exercício do controle social. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 23., 2018, México. *Anais* [...] Guadalajara, México: CLAD, 06 a 09 de novembro.

CASTRO, Sebastião Helvécio Ramos de; CARVALHO, Marilia Gonçalves de. *Integridade pública: um novo pilar das estruturas políticas, econômicas e sociais*. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 23., 2018, México. *Anais* [...] Guadalajara, México: CLAD, 06-09 de novembro de 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Lei Anticorrupção*. 2019. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao>. Acesso em: 09 jun 2019.

CHAISE, Rosa Maria; BERGUE, Sandro Trescastro; CARVALHO, Sergio Lino da S. Escolas de Governo: o papel pedagógico nos Tribunais de Contas. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 19., 2014, Equador. *Anais* [...] Quito, Equador: CLAD, 11-14 de novembro de 2014.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*: aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Pucón, Chile: CLAD, 2007. Disponível em: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf>. Acesso em: 23 jun 2018.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. Consejo Directivo. *Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI*: documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD. Santo Domingo, República Dominicana: CLAD, 2010. Disponível em: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi>. Acesso em: 07 jun 2019.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. *Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública*: aprobada por la XVIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Antigua, Guatemala: CLAD, 2018. Disponível em: [https://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%A3ncias/CartaIberoamericanaEticaeIntegridadFuncionPublica%20\(2\).pdf](https://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%A3ncias/CartaIberoamericanaEticaeIntegridadFuncionPublica%20(2).pdf). Acesso em: 22 jun 2019.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício C. Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de accountability: o caso do Tribunal de Contas de Pernambuco. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Portugal. *Anais* [...] Lisboa, Portugal: CLAD, 8-11 de outubro de 2002. Disponível em: <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/2305/0044116.pdf?sequence=1>. Acesso em: 13 abr. 2020.

International Law, v. 29, n. 4, p. 1251-1287, nov. 2018. Disponível em: <https://academic.oup.com/ejil/article/29/4/1251/5320164>. Acesso em 07 jun 2019.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Deliberação nº 280, de 24 de agosto de 2017**. Estabelece normas a serem observadas pelos órgãos e entidades estaduais e municipais da Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes, sob a jurisdição do Tribunal de Contas, visando ao controle e à fiscalização dos atos administrativos que específica. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2017.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Portaria nº 001, de 10 de setembro de 2015**. Cria o Núcleo de Informações Estratégicas para o Controle Externo – NICE. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2015.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Resolução nº 302, de 24 de agosto de 2017**. Estabelece normas gerais para seleção de objetos de auditoria, fiscalização de atos administrativos e elaboração do Plano Anual de Auditorias Governamentais – PAAG e do Plano de Capacitação para Auditorias no âmbito da Secretaria-Geral de Controle Externo. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2017.

MANIN, Bernard et al. Eleições e representação. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p.105-138, 2006.

MENDES, Gilson Libório de Oliveira. Control del gasto público y lucha contra la corrupción. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 23., 2018, México. *Anais* [...] Guadalajara, México: CLAD, 06-09 de novembro de 2018.

NAZARETH, Paula Alexandra Canas de Paiva. Crise econômica e capacidade de gestão local no Rio de Janeiro, Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 22., 2017, Espanha. *Anais* [...] Madrid, Espanha: CLAD, 14-17 de novembro de 2017.

O'DONNELL, Guilhermo. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política, *Revista Española de Ciencia Política*, n. 11, p. 11-31, oct. 2004. Disponível em: <http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/odonnellhorizontal.pdf>. Acesso em: 20 jun 2014.

PETERS, Anne. Corruption as a violation of international human rights. *European Journal of*

International Law, v. 29, n. 4, p. 1251-1287, nov. 2018. Disponível em: <https://academic.oup.com/ejil/article/29/4/1251/5320164>. Acesso em 07 jun 2019.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Deliberação nº 280, de 24 de agosto de 2017**. Estabelece normas a serem observadas pelos órgãos e entidades estaduais e municipais da Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes, sob a jurisdição do Tribunal de Contas, visando ao controle e à fiscalização dos atos administrativos que específica. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2017.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Portaria nº 001, de 10 de setembro de 2015**. Cria o Núcleo de Informações Estratégicas para o Controle Externo – NICE. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2015.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Resolução nº 302, de 24 de agosto de 2017**. Estabelece normas gerais para seleção de objetos de auditoria, fiscalização de atos administrativos e elaboração do Plano Anual de Auditorias Governamentais – PAAG e do Plano de Capacitação para Auditorias no âmbito da Secretaria-Geral de Controle Externo. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2017.

RITT, Caroline Fockink. *Políticas públicas e privadas para o combate à corrupção em face da lei 12.846/2013: o Acordo de Leniência como política pública para combater a corrupção instalada e o Compliance como política privada para evitar práticas corruptivas no ambiente empresarial*. 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, 2017.

SANTOS, Luis Alberto dos; CARDOSO, Regina Luna Santos. Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 2001**: monografias vencedoras. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002. p. 211- 308.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. *Índice de percepção da corrupção 2018*. Disponível em: <https://ipcc2018.transparenciainternational.org.br/>. Acesso em: 09 jun. 2019.