

O COMPARTILHAMENTO DE DADOS E INFORMAÇÕES PROTEGIDOS POR SIGILO FISCAL COM OS TRIBUNAIS DE CONTAS: uma estratégia para fortalecer a cultura de combate à corrupção no Brasil

Igor Pereira Oliveira
Mestre em Engenharia pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo
Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União

Resumo: A corrupção no Brasil, destacada por organizações internacionais como a Transparência Internacional e a Organização Internacional para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), exige a adoção de estratégias eficazes para o fortalecimento da integridade nacional. Neste contexto, evidencia-se a relevância do compartilhamento pela administração tributária (Receita Federal do Brasil e as Secretarias Estaduais da Fazenda) de dados e informações protegidos por sigilo fiscal com os Tribunais de Contas. Utiliza-se o método dedutivo, partindo de uma visão ampla sobre a previsão legal e a orientação jurisprudencial favoráveis ao intercâmbio de informações, para a evidenciação de casos práticos de utilidade das notas fiscais.

Palavras-chave: Corrupção; Cooperação interinstitucional; Tribunais de Contas; Administração Tributária; Notas fiscais.

Abstract: *Corruption in Brazil, highlighted by international organizations such as International Transparency and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), requires the adoption of effective strategies to strengthen national integrity. This article shows the importance of sharing data and information protected by tax secrecy with Supreme Audit Institutions by the Brazilian tax administration. A broad view of the legal provision, the jurisprudential orientation favorable to the exchange of information and practical cases of utility of invoices are exposed.*

Keywords: *Corruption; Interinstitutional cooperation; Supreme Audit Institutions; Tax administration; Invoices.*

1. INTRODUÇÃO

A Transparência Internacional, movimento global presente em mais de 100 países, com mais de duas décadas de experiência, calcula anualmente o índice de percepção da corrupção (IPC).

O IPC agrega dados de diversas fontes que fornecem as percepções do setor privado e de especialistas acerca do nível de corrupção no setor público.

Com **38 pontos** em 2020 (100 significa muito íntegro e 0 significa altamente corrupto), o Brasil tem mantido o patamar desde 2012, abaixo da média regional para a América Latina e o Caribe (41) e mundial (43) e ainda mais distante da média dos países do G20 (54) e da Organização Internacional para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, IPC=64), conforme Transparência Internacional (2021).

Neste contexto, a OCDE, com 60 anos de experiência e 38 países membros, decidiu criar um subgrupo para monitorar permanentemente o combate à corrupção no Brasil[1].

No final de 2019, a Organização já fazia ressalvas quanto a possíveis ameaças à independência e à capacidade das autoridades públicas brasileiras para combater a corrupção, com preocupações quanto às limitações para a utilização de relatórios da Unidade de Inteligência Financeira, da Receita Federal e de outros órgãos administrativos em investigações criminais[2].

O Banco Mundial (2020) destacou essa preocupação da OCDE:

> *In mid-November 2019, the Brazilian Supreme Court ruled to end the mandatory imprisonment of people convicted of crimes who are appealing their cases.* ***The decision of the Supreme Court to halt investigations and criminal proceedings based on reports from administrative agencies, including financial intelligence units, tax authorities, etc., caused some concern, as this would restrict the ability of such agencies to investigate corruption-related offenses.*** (BANCO MUNDIAL, 2020, p. 113, grifo nosso)

Diante disso, este trabalho apresentará a relevância do compartilhamento de dados e informações protegidos por sigilo fiscal com os Tribunais de Contas. Após uma visão ampla do tema e na busca de casos práticos, duas iniciativas relacionadas à relevância das notas fiscais na prevenção e no combate à corrupção serão detalhadas.

2. A RELEVÂNCIA DO COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES PROTEGIDAS POR SIGILO FISCAL COM OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Na Operação mundialmente conhecida como "Lava Jato" (OLJ), além da participação nas investigações de instituições como o Ministério Público Federal (MPF) e a Polícia Federal (PF), o afastamento do sigilo fiscal de pessoas e empresas permitia que a Receita Federal (RFB) analisasse milhares de dados, entregando ao MPF mapas do fluxo da propina e de movimentações de dinheiro altamente suspeitas.

Da mesma forma, o Conselho de Controle das Atividades Financeiras (Coaf) prestou informações sobre movimentações financeiras suspeitas e atípicas, o que contribuiu com o direcionamento dos trabalhos de investigação[3].

Evidenciou-se, na prática, a relevância da atuação organizada das instituições públicas brasileiras, algo que foi destacado, inclusive, em voto do Ministro Gilmar Mendes:

> Ao contrário do que se poderia intuir, **a necessidade de cooperação e coordenação entre as instituições envolvidas no chamado Microssistema Anticorrupção** não é apenas uma medida de garantia da segurança jurídica que opera a favor das empresas que negociam com o Estado. Ao contrário, **trata-se de verdadeira condição de efetividade dos instrumentos de leniência.** (STF, 2020, grifos do autor)

O Banco Mundial entende que a cooperação entre a administração tributária e outras instituições que combatem a corrupção pode contribuir substancialmente para aumentar a efetividade dos trabalhos. Por outro lado, reforça que as entidades fiscalizadoras superiores[4] (EFS) podem fortalecer a integridade nacional e aumentar a eficácia de seus trabalhos através de parcerias com outras instituições do setor público que possibilitem o compartilhamento de informações (BANCO MUNDIAL, 2020, p. 267, p. 305-307).

Assim, é possível concluir que há um potencial digno de nota na parceria entre os Tribunais de Contas e a administração tributária[5], especificamente a Receita Federal do Brasil (RFB) e as Secretarias Estaduais da Fazenda (Sefaz), na prevenção e no combate à corrupção.

Já existem incentivos internacionais, desde 2003, para a cooperação entre organismos nacionais e para o estabelecimento de sistemas eficazes de divulgação de informação financeira para os funcionários públicos pertinentes, conforme a Convenção de Mérida (NACÕES UNIDAS, 2003, art. 38 e 52).

Além disso, definiu-se[6] em 2015 como a 6ª ação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) a elaboração e a proposta de mecanismos para viabilizar aos órgãos de controle interno e externo, e órgãos de defesa da concorrência, acesso à base de nota fiscal eletrônica e à escrituração contábil digital do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped).

Não se deve perder de vista também a proposta com novas medidas contra a corrupção (MOHALLEM, 2018, p. 56-61), que incluiu a necessidade de acesso pelos Tribunais de Contas (controle externo) às notas fiscais que deram origem aos custos diretamente relacionados às vendas ao setor público.

O intercâmbio de informações pode servir (i) para detectar corrupção em potencial (perspectiva preventiva) e (ii) como evidência para a devida comprovação de ilícitos cometidos (perspectiva corretiva), segundo Banco Mundial (2020, Capítulo 10), que ressalta, inclusive, os benefícios de uma atuação institucional coordenada e multidisciplinar: "(...) *The variety of expertise, skills, knowledge and experience offered by cooperation, not Only provides joint teams with significant resources, but it also ensures that all offenses are properly identified, investigated and prosecuted"*.

A bem da verdade, a Lei federal 5.172/1966 (CTN) dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

Seu art. 198 possibilita o intercâmbio de informações sigilosas após solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa.

A possibilidade de intercâmbio de informações foi incluída na referida Lei pela Lei Complementar 104/2001, resultante do Projeto de Lei Complementar (PLP) 77/1999, com base no seguinte fundamento (BRASIL, 1999, p. 47-48):

> 13. O objetivo das alterações propostas para o art. 198 é a **flexibilização do sigilo fiscal**, retirando de seu âmbito situações em que tal restrição não se justifica, **inclusive nos casos de intercâmbio de informações no âmbito da Administração Pública**, bem assim nas situações de representações fiscais para fins penais, inscrição na Dívida da Fazenda Pública e parcelamentos concedidos, onde **a transparência da ação do Poder Público se sobrepõe aos interesses individuais.** (grifo nosso)

Percebe-se que desde 2001 o Brasil já havia viabilizado a flexibilização do sigilo fiscal, ou seja, poderia haver o intercâmbio de informações fiscais sigilosas no interesse da Administração Pública, desde que atendidas determinadas condições.

O Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.397 DF, decidiu que essa flexibilização "não determina quebra de sigilo, mas transferência de informações sigilosas no âmbito da Administração Pública" (BRASIL, 2016)[7].

Em (BRASIL, 2019), a Suprema Corte ressaltou a plena possibilidade de que dados pertinentes a contribuintes, ainda que sigilosos, sejam compartilhados com órgãos de fiscalização. A propósito, o recente Decreto Federal 10.209/2020 regulamentou o compartilhamento de informações protegidas pelo sigilo fiscal pelo Ministério da Economia para a Controladoria-Geral da União (CGU) e o TCU, tendo como fundamento o Parecer Jurídico AGU AM-08, aprovado pelo Presidente da República (AGU, 2019).

O Parecer AGU AM-08 trata, inclusive, da possibilidade de ocultação da identidade (anonimização) do contribuinte no eventual compartilhamento de informações protegidas por sigilo fiscal, para fins de auditoria, prevista na Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados ou LGPD).

Previamente à LGPD, o STF, em decisão monocrática (BRASIL, 2017) referente ao Mandado de Segurança (MS) 27.091 DF, apesar de ter definido que a requisição ampla e irrestrita de dados fiscais ínsitos à privacidade de contribuintes, sem ocultação de sua identidade, acarretaria violação a direito fundamental (CF, art. 5º, X), registrou:

> 17. Por fim, ressalto que, em julgado recente (Acórdão nº 1.391/2016), o TCU alterou sua perspectiva a respeito do tema, requisitando da Secretaria da Receita Federal do Brasil o compartilhamento de **dados "anonimizados"**, isto é, com ocultação da identidade dos sujeitos passivos. **Essa técnica, numa primeira análise, parece viabilizar a concordância prática entre a garantia de sigilo fiscal e a necessidade de controle da administração tributária.** (BRASIL, 2017, grifo nosso)

1 Conforme notícias da imprensa de março de 2021, valendo destacar entrevista disponível em https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pela-1-vez-ocde-cria-um-grupo-para-monitorar-o-combate-a-corrupcao-no-brasil,70003649161, acessada em 5/7/2021.

2 Mais detalhes no endereço eletrônico da OCDE: https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/o-brasil-deve-cessar-imediatamente-as-ameacas-a-independencia-e-a-capacidade-das-autoridades-publicas-para-combater-a-corrupcao.htm, acessado em 5/7/2021.

3 Detalhes relevantes da Operação Lava Jato podem ser acessados em http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso.

4 As Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) são independentes da entidade auditada e protegidas contra influências externas. A Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), por exemplo e em relação ao Brasil, tem como membros o TCU e Tribunais de Contas dos Estados.

5 A administração tributária e os Tribunais de Contas compõem a rede de controle no Brasil.

6 Ver detalhes em http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2015

7 O STF também definiu em 2015, no MS 33340 DF (Informativo STF 787/2015), que o sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade deve ser relativizado quando há o interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos.



Dessa forma, o art. 198 do CTN, a ADI 2.397 DF, o Parecer Jurídico AGU AM-08 e o MS 27.091 DF mostram o entendimento consolidado quanto à autorização para a transferência de informações fiscais sigilosas no âmbito da Administração Pública.

3. DESAFIOS PARA O COMPARTILHAMENTO EFETIVO DE DADOS E INFORMAÇÕES PROTEGIDOS POR SIGILO FISCAL

Neste contexto, foram firmados acordos de cooperação ente Tribunais de Contas e as respectivas Secretarias da Fazenda. A título exemplificativo, o convênio do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG) com a Secretaria da Fazenda de MG foi firmado em 2010 (CASTRO, 2019, p. 32).

Os Tribunais de Contas dos Estados do Espírito Santo (TCE/ES), Mato Grosso (TCE/MT), Santa Catarina (TCE/SC) e Piauí (TCE/PI), por sua vez, firmaram acordos que permitem o acesso às notas fiscais eletrônicas[8].

Ocorre que, mesmo diante de previsão legal e de orientação jurisprudencial favoráveis ao compartilhamento, o acesso a dados e informações protegidos por sigilo fiscal ainda é "uma reivindicação unânime dos órgãos de controle, já que é bastante difícil a obtenção de indícios de fraudes sem o conhecimento dos dados de inteligência financeira" (OEA, 2018, p. 41, grifo nosso).

Como exemplo de reivindicação, um Desembargador do Tribunal de Justiça de Santa Catarina concedeu recentemente mandado de segurança para fazer cumprir o Acordo de Cooperação Técnica firmado em 2019 entre Sefaz/SC e TCE/SC.

Na decisão[9], o Desembargador destacou:

> O Acordo de Cooperação Técnica n. 23/2019 foi celebrado justamente no propósito de viabilizar o efetivo acesso do MPC-TCE aos dados, informações e documentos armazenados pela Secretaria da Fazenda - **dado que, historicamente, houve embaraços ou restrições de acesso, comprometendo a atividade de fiscalização.**
> Entretanto, conforme reiteradamente informado pelo MPC-TCE, o Estado de Santa Catarina permanece descumprindo as obrigações pactuadas - perpetuando, assim, **a injustificável postura de restrição de acesso dos órgãos de controle externo aos dados e informações de Administração Tributária Estadual.** (SANTA CATARINA, 2021, grifo nosso)

Em relação ao TCE/MT, são dignos de nota os resultados do pedido pretérito de Suspensão de Segurança (SS 5203 MT), que tentou afastar, sem sucesso, os efeitos de medida liminar deferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, nos autos do Mandado de Segurança nº 10003845-50.2017.8.11.000. Na prática, novamente o Judiciário teve que ratificar a possibilidade de acesso do TCE/MT aos dados e às informações protegidos por sigilo fiscal.

Ademais, em Coelho (2020, p. 99; p. 105) destacou-se a proteção de setores envolvidos em escândalos de corrupção nas licitações públicas pelo sigilo fiscal concedido pelo Poder Executivo do Estado de São Paulo, valendo transcrever:

> O que verificamos, na realidade, é uma política de desonerações que não atende a transparência exigida pela lei, e **inviabiliza e interdita o controle externo realizado pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas.** (...) **A justificativa de que os dados são protegidos por sigilo fiscal é de extrema fragilidade jurídica** porque é expressa a legislação no sentido de que a política deve ser submetida ao controle social, que se dá por meio da fiscalização do Poder Legislativo, **com o auxílio do Tribunal de Contas.** [...] (COELHO, 2020, p. 105 e p. 113, grifo nosso)

No âmbito federal, em 2011 a RFB publicou a Portaria 3.541, que aprovou o seu Manual de sigilo fiscal, definindo no item 7.19 que não estaria legalmente autorizada a fornecer informações protegidas por sigilo fiscal ao TCU, em razão do disposto no *caput* do art. 198 do CTN.

Neste cenário e após duas auditorias da Corte de Contas federal que evidenciaram "graves limitações de acesso aos trabalhos" e "negativa de acesso aos sistemas e a informações administrados pela Receita Federal", o TCU avaliou os riscos e impactos do estágio de transparência da administração tributária (TCU, 2019).

Algumas constatações do Acórdão TCU 1.174/2019-Plenário

- A RFB, sob a alegação de sigilo fiscal, se recusava a fornecer inúmeras informações solicitadas pelo TCU, o que já teria provocado a inviabilização de 122 trabalhos de auditoria e fiscalização realizados pelo Tribunal naquela Secretaria;
- As interpretações restritivas feitas pela RFB sobre a legislação provocaram prejuízos à formulação e avaliação de políticas públicas;
- A recusa das administrações tributárias dos Estados, Distrito Federal e Municípios de fornecerem as informações protegidas por sigilo que permitam a sua auditabilidade tem elevado os riscos fiscais da União, que concede alívio financeiro sem conhecimento da real situação desses entes; e
- Notas fiscais eletrônicas cujos destinatários sejam órgãos e entidades da Administração Pública devem ter divulgação ativa.

O monitoramento das recomendações e determinações do Acórdão TCU 1.174/2019-Plenário foi explicitado no âmbito do Acórdão TCU 1.266/2020-Plenário[10]. Conforme o documento, vinham sendo tomadas providências para a assinatura de convênio entre RFB e TCU para compartilhamento de informações protegidas por sigilo fiscal, permitindo, inclusive, a automatização das formas de acesso, a autenticidade, a integridade, o registro de acessos e a rastreabilidade.

O referido convênio foi assinado em 23/11/2020[11] e em janeiro de 2021 foi emitida a Portaria RFB 4/2021, que exige a demonstração pelo TCU de que existe pertinência temática dos dados e das informações solicitados com o objeto da auditoria ou da inspeção e a necessidade e a indispensabilidade de acesso a eles, com indicação de que o trabalho não pode ser realizado ou que o seu resultado não pode ser alcançado por outro modo, mesmo com a anonimização.

4. CASOS PRÁTICOS DE UTILIDADE DAS NOTAS FISCAIS NA ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

4.1 Cálculo de superfaturamento em obras públicas com irregularidades graves

O plano anual de fiscalizações de obras públicas do TCU, denominado Fiscobras, teve sua origem em meados da década de

8 Lista não exaustiva. Informações sobre os acordos de cooperação firmados podem ser encontradas nos endereços eletrônicos a seguir (acessados em 13/7/2021): TCE/SC https://atricon.org.br/acordo-inedito-garante-ao-tcesc-acesso-as-informacoes-tributarias/, TCE/MT https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/show/sid/73/cid/52013/t/+TCE-MT+e+Governo+do+Estado+assinam+termo+de+coopera%E7%E3o+para+-dis%E2%80%A6, TCE/PI https://www.tce.pi.gov.br/tce-pi-e-governo-do-estado-firmam-acordo-de-cooperacao-tecnica/ e TCE/ES https://www.tcees.tc.br/sefaz-vai-disponibilizar-dados-de-notas-fiscais-de-entes-publicos-para-tribunal-de-contas/.

9 Disponível em https://www.mpc.sc.gov.br/download/mpc-sc-obtem-decisao-judicial-para-ter-acesso-a-dados-contabeis-e-fiscais-do-governo-do-estado/, acessado em 22/7/2021.

10 As decisões do TCU podem ser encontradas em sua pesquisa integrada, disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/.

11 Inteiro teor disponível em "Transparência e prestação de contas" do endereço eletrônico do TCU, item Acordos de cooperação, Código do acordo 633. Ou pode ser acessado em https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=66480870&seAbrirDocNoBrowser=true

90, com a missão de subsidiar o Poder Legislativo na apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) do governo federal. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 1998 foi a primeira a tratar das fiscalizações de obras a cargo da Corte de Contas federal (TCU, 2016).

Na LDO 2021 (Lei 14.116/2020), o assunto foi tratado em seu Capítulo X (a partir do art. 138), referente à fiscalização pelo Poder Legislativo das obras e dos serviços com indícios de irregularidades graves.

Uma das irregularidades graves é o superfaturamento da obra, que consiste, por exemplo, nos pagamentos viabilizados por meio de contratações com sobrepreços por preços excessivos frente ao mercado, o que, por sua vez, resulta na conversão do processo em Tomada de Contas Especial.

O Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP), sociedade civil de direito privado sem fins econômicos, de âmbito nacional, orienta desde 2012 que os custos paradigmas para análise de possível superfaturamento utilizem, na seguinte ordem de prioridade: (i) fontes oficiais; (ii) fontes privadas; e (iii) fontes alternativas.

Fontes oficiais decorrem de sistemas ou tabelas de custos referenciais mantidos por órgãos e entidades das esferas federal, estadual e municipal. Já as Fontes privadas são provenientes de paradigmas oriundos de publicações especializadas ou de bancos de dados de sistemas privados de orçamentação de obras.

Subsidiariamente, em casos específicos e com a devida justificativa, podem ser utilizadas fontes alternativas como os custos efetivamente incorridos pelo contratado, obtidos mediante contratos de prestação de serviços com empresas subcontratadas, notas fiscais de aquisição de materiais e equipamentos aplicados na obra ou folhas de pagamento (IBRAOP, 2012).

Conforme jurisprudência dos últimos 6 anos (ver, por exemplo, os Acórdãos 1.992/2015-Plenário, 1361/2021-Plenário e 8.228/2021-2ª Câmara), o TCU tem adotado a mesma linha de raciocínio, utilizando as notas fiscais subsidiariamente em casos com irregularidades graves, e deixando de utilizá-las quando não há indícios de fraude e, consequentemente, presunção de boa-fé.

Além disso, diante das comprovações da OLJ, o TCU criou em 2016 uma Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações), voltada para as operações anticorrupção em curso no país, que tem como um de seus objetivos o compartilhamento de dados e documentos de natureza sigilosa, como forma de auxiliar na alavancagem das investigações em curso[12].

Recentemente e no âmbito de atuação daquela unidade especializada, o TCU deliberou sobre Tomada de Contas Especial referente às obras de implantação das unidades de coqueamento retardado (UCR) da Refinaria Abreu e Lima (Rnest), localizada no Município de Ipojuca/PE.

As informações do voto e do relatório do Acórdão 1.361/2021 (TCU, 2021) permitem constatar a gravidade dos ilícitos cometidos, especialmente porque o sobrepreço do contrato alcançou um montante de R$ 2,09 bilhões (21,2% de superfaturamento numa amostra de 52%).

Neste contexto, é fundamental destacar que cerca de 50% do dano foi proveniente dos custos efetivamente incorridos, o que reforça a importância das notas fiscais em casos de irregularidades graves, obtidas após compartilhamento pelo juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba.

Cumpre ressaltar também que apenas 17 das centenas de itens analisados resultaram em aproximadamente 12% do sobrepreço. Dois deles tinham sobrepreço de mais de 12.000% e 5 deles de mais de 1.000%, em relação aos custos das Notas Fiscais compartilhadas pelo Judiciário.

4.2 RELEVÂNCIA DO ACESSO EM TEMPO REAL ÀS NOTAS FISCAIS ELETRÔNICAS

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG) destacou em seu Relatório de atividades[13] do 1º semestre de 2021 a realização do mapeamento automatizado de tipologias para utilização em projetos de trilhas de fiscalização, análises de risco e outros processos de produção de conhecimento, desenvolvidos pela Política de Informações Estratégicas e de Fiscalização Integrada (também conhecida como Suricato).

Conforme Resolução TCE/MG 9/2020[14], o Suricato utiliza intensivamente a tecnologia da informação, o Big Data e procedimentos baseados na doutrina da inteligência para o aumento da efetividade das ações de controle externo e aprimoramento da gestão pública.

Paula (2016) ressalta o acesso às notas fiscais eletrônicas do Estado por meio do Suricato e a importância desse compartilhamento: "fiscalização preventiva, mais eficaz, transparente e concomitante com as ações dos governos, evitando o desperdício e combatendo a corrupção".

Diante disso, a Política de Informações Estratégicas e de Fiscalização Integrada parece estar em sintonia com o primeiro ("*Direct access to records and databases*") de 4 modelos de compartilhamento de informações destacados pela OCDE e expostos em (BANCO MUNDIAL, 2020, p. 269).

No âmbito da tecnologia Suricato, o cruzamento de 9 milhões de Notas Fiscais Eletrônicas com o cadastro de mais de 600 mil microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) permitiu que o TCE/MG analisasse a efetividade da Lei Estadual Complementar 123/2006 (CASTRO, 2019, p. 32-34).

Por analogia, a atuação do TCU poderia ter reduzido preventivamente os danos ao Erário decorrentes de irregularidades graves. Explica-se.

12 Informações na Resolução TCU 275/2015, na Portaria Segecex 2/2021 e no endereço eletrônico https://portal.tcu.gov.br/combate-a-corrupcao/tcu-e-a-lava-jato.htm.

13 Os relatórios de atividades do TCE/MG estão disponíveis em https://www.tce.mg.gov.br/index.asp?cod_secao=8I&tipo=1&url=&cod_secao_menu=5O

14 Disponível em https://tclegis.tce.mg.gov.br/Home/Index/TCE.



Nas fiscalizações anuais realizadas no âmbito dos Fiscobras, caso o TCU tivesse acesso em tempo real à base de dados da Receita Federal à época da execução das contratações com irregularidades graves, sobrepreços como os verificados na UCR-Rnest, de 1.000% a 12.000% em alguns itens, gerariam um alerta quanto ao nível das irregularidades, de forma análoga a uma das ações do Suricato:

> Art. 5º As ações objeto desta Política abrangem:
> (...)
> VI – Emissão de alertas ao jurisdicionado, de forma preventiva e pedagógica, sobre atos, fatos ou situações constatadas nas trilhas de auditoria que poderão comprometer limites constitucionais ou legais, os resultados de políticas públicas ou acarretar prejuízos; (Resolução TCE/MG 9/2020)

Consequentemente, a Corte de Contas federal poderia ter utilizado, preventiva e tempestivamente, sua prerrogativa de adoção de medida cautelar com vistas à suspensão imediata de repasses federais bilionários, pois teria obtido evidências adicionais sobre as irregularidades graves após o compartilhamento de dados e informações protegidos por sigilo fiscal.

As medidas cautelares dos Tribunais de Contas são valorizadas, por exemplo, em (OLIVEIRA; LIMA, 2021, p. 159; p. 160), que apresenta exemplos da eficácia do poder cautelar quando verificada a falta de viabilidade de empreendimentos:

> Portanto, nos dois casos, o TCU adotou medidas preventivas eficazes para impedir a utilização indevida de centenas de milhões de reais, **combinando sua competência proveniente da LDO, dependente de aprovação do Congresso Nacional e sanção do Presidente da República, com sua prerrogativa de adoção de medida cautelar com vistas à suspensão imediata de repasses federais para empreendimentos sem comprovação de viabilidade** – prerrogativa reiterada pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança 24.510-7 DF [...] (grifos do autor)

Isto posto, os Tribunais de Contas, em parceria com a administração tributária, podem atuar tempestivamente para evitar ou mitigar os riscos de superfaturamento das obras públicas, ainda mais com a prerrogativa de retenção cautelar dos pagamentos, contribuindo para fortalecer a cultura de combate à corrupção no Brasil.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O índice de percepção da corrupção no Brasil (IPC = 38 da Transparência Internacional em 2020), o subgrupo criado pela OCDE para monitorar permanentemente o combate à corrupção no Brasil e as irregularidades graves comprovadas pela Operação Lava Jato evidenciam a necessidade de fortalecimento da integridade nacional.

Dessa perspectiva, a parceria entre a administração tributária e as Cortes de Contas, por meio do compartilhamento de dados e informações protegidos por sigilo fiscal, tem o potencial de aumentar a efetividade do combate à corrupção, estando em plena sintonia com os artigos 38 e 52 da Convenção de Mérida e com a 6ª ação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).

Em relação à legislação brasileira e à orientação jurisprudencial, o art. 198 do CTN, a ADI 2.397 DF, o Parecer Jurídico AGU AM-08 e decisões do Judiciário têm mostrado o entendimento consolidado quanto à autorização para a transferência de informações fiscais sigilosas no âmbito da Administração Pública, inclusive por meio da anonimização (equilíbrio entre a garantia de sigilo fiscal e a necessidade de controle pela Administração Pública).

Contudo, deve-se ressaltar a carência de uniformização de procedimentos entre as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para o compartilhamento de dados fiscais, tendo em vista, por exemplo, que o convênio do TCE/MG com a Secretaria da Fazenda de MG foi firmado em 2010, enquanto o TCU firmou convênio apenas recentemente para acessar os sistemas e as informações administrados pela Receita Federal.

Essa percepção está em sintonia com o desafio para que as instituições governamentais brasileiras conciliem suas diversas agendas, prioridades e objetivos estratégicos, conforme Banco Mundial e OCDE (2018, p. 45): "*The greatest challenges involve getting the different agencies and government bodies to conciliate their diverse agendas, priorities and strategic objectives*".

No tocante a casos práticos de uso das notas fiscais, a experiência de compartilhamento de dados e informações sigilosos pela administração tributária mineira com o TCE/MG, no âmbito da Política de Informações Estratégicas e de Fiscalização Integrada (também conhecida como Suricato), parece estar em caminho compatível com o entendimento de organizações internacionais.

O TCU também tem calculado superfaturamentos bilionários em obras públicas com irregularidades graves utilizando notas fiscais obtidas junto ao Judiciário. Para isso, criou em 2016 uma Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura, voltada para as operações anticorrupção em curso no país.

Diante do recente convênio firmado pela Corte de Contas federal com a Receita Federal, é possível que o plano anual de fiscalizações de obras públicas (Fiscobras) seja aprimorado, pois parece haver uma expectativa de obtenção mais célere dos dados e informações protegidos por sigilo fiscal, o que, por sua vez, tem o potencial de subsidiar o Poder Legislativo federal na apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual com fundamentos técnicos adicionais, além de possibilitar a retenção cautelar de pagamentos quando identificadas irregularidades graves.

Pelo exposto, a complementariedade de atribuições da administração tributária e dos Tribunais de Contas, reconhecida pelas organizações internacionais, deve ser cada vez mais valorizada com vistas a possibilitar o compartilhamento efetivo de dados e informações protegidos por sigilo fiscal, com procedimentos uniformes em todo o território nacional, o que, consequentemente, tem o potencial de maximizar os resultados na prevenção e no combate à corrupção no Brasil.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. ***Enhancing Government Effectiveness and Transparency:*** *the fight against corruption.* Washington, D.C.: sept. 2020. 348 p. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/235541600116631094/pdf/Enhancing-Government-Effectiveness-and-Transparency-The-Fight-Against-Corruption.pdf. Acesso em: 9 nov. 2022.

BANCO MUNDIAL. OCDE. ***Improving Co-operation between Tax Authorities and Anti-Corruption Authorities in Combating Tax Crime and Corruption.*** Paris: OECD, 2018. 102 p. Disponível em: https://www.oecd.org/tax/crime/improving-co-operation-between-tax-authorities-and-anti-corruption-authorities-in-combating-tax-crime-and-corruption.pdf. Acesso em: 9 nov. 2022.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer nº AM 08. Acesso a informações protegidas por sigilo fiscal, por órgãos de controle externo e interno (TCU e CGU), para fins de auditoria.** Brasília, DF: AGU, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/Pareceres/2019-2022/PRC-AM-08-2019.htm. Acesso em: 9 nov. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Mensagem nº 1.459/1999.** Submete à deliberação do Congresso Nacional o texto do projeto de lei complementar que "Altera dispositivos da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional" (Transformada no PLP 77/1999). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1999. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24755&ord=1. Acesso em: 9 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709compilado.htm. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2390/DF.** Julgamento conjunto das ADI nº 2.390, 2.386, 2.397 e 2.859. Normas federais relativas ao sigilo das operações de instituições financeiras. Relator: Min. Dias Toffoli, 24 de fevereiro de 2016. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11899857. Acesso em: 9 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 27.091/DF.** Requisição à Receita Federal, pelo TCU, de acesso a todos os processos de habilitação no Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex) situados em Brasília. Relator: Min. Roberto Barroso, 30 de março de 2017. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311527228&ext=.pdf. Acesso em: 9 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Segurança nº 5203/MT.** Pedido de afastamento dos efeitos de medida liminar deferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, nos autos do Mandado de Segurança nº 10003845-50.2017.8.11.000, que determinou que o Secretário de Fazenda daquele Estado concedesse acesso ao TCE/MT a informações fiscais entre os anos de 2013 a 2016. Relator: Min. Dias Toffoli, 9 de outubro de 2019. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341467155&ext=.pdf. Acesso em: 9 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Mandado de Segurança nº 35.435/DF.** Voto-Conjunto dos Mandado de Segurança (MS) 35.435, 36.173, 36.496 e 36.526. Relator: Min. Gilmar Mendes, 26 de maio de 2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/dl/stf-analisa-inidoneidade-empresas.pdf. Acesso em: 9 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Fiscobras 20 anos.** Brasília, DF: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo, 2016. 208 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/93/C4/3D/41/F6DEF610F5680BF-6F18818A8/Fiscobras_20_anos.pdf. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.174/2019-Plenário.** Auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar o grau de auditabilidade da Secretaria da Receita Federal do Brasil, podendo se estender a outros órgãos e entidades relacionados, a fim de identificar os riscos e impactos do atual estágio de transparência da administração tributária. Relator: Min. Raimundo Carreiro, 22 de maio de 2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2350021%22. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.361/2021-Plenário.** Tomada de contas especial autuada com o objetivo de apurar possíveis irregularidades em contrato celebrado para execução das obras de implantação das unidades de coqueamento retardado (UCR) da Refinaria Abreu e Lima (Rnest), localizada no Município de Ipojuca/PE. Análise das alegações de defesa. Relator: Min. Benjamin Zymler, 09 de junho de 2021. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2460398%22. . Acesso em: 11 nov. 2022

CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de. **O uso do *Big Data* e a avaliação de políticas públicas.** Revista Técnica dos Tribunais de Contas (RTTC), Curitiba, ano 4, n. 1, p. 17-40, 2019. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/RTTC-ano4.pdf. Acesso em: 9 nov. 2022.

COELHO, Maria Cleonice. **A política de desonerações fiscais no Estado de São Paulo: um estudo sobre a transparência e o papel do Poder Legislativo.** Cadernos do ILP: ensino, pesquisa, extensão cultural, São Paulo, Assembleia Legislativa, Instituto do Legislativo Paulista, v. 1, n. 1-2, p. 94-114, dez. 2020. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24368_arquivo.pdf. Acesso em: Acesso em: 9 nov. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. **Orientação Técnica OT-IBR 005/2012: apuração do sobrepreço e superfaturamento em obras públicas.** 1. ed. Florianópolis, SC: IBRAOP, 2012. 20 p. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/04/OT_-_IBR_005-2012.pdf. Acesso em: 9 nov. 2022

MOHALLEM, Michael Freitas et al. **Novas Medidas contra a corrupção.** Rio de Janeiro, RJ: FGV, Escola de Direito do Rio de Janeiro, 2018. 624 p. Disponível em: https://participe.unidoscontraacorrupcao.org.br/novas-medidas-contra-a-corrupcao. Acesso em: 9 nov. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas contra a corrupção.** Adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas e assinada pelo Brasil em 2003. Mérida, MX: ONU, 2003. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 24 abr. 2021.

PAULA, Jacqueline S. G. Vianna de. Controle concomitante e proativo. **Contas de Minas,** Belo Horizonte, Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ano 3, n. 24, p. 6-9, 2016. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Revista%20Contas%20de%20Minas/Revista%20Contas%20de%20Minas-24.pdf. Acesso em: 11 nov. 2022.

OLIVEIRA, Igor Pereira; LIMA, Bruno Martinello. **A relevância da atuação preventiva do controle externo na infraestrutura.** Revista do TCU, Brasília, DF, v. 1, n. 147, p. 150-167, 2021. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1703. Acesso em: 9 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana Contra a Corrupção (MESICIC).** Relatório Final da Trigésima Reunião da Comissão de Peritos. Washington, D.C.: OAS/MESICIC, mar. 2018. Disponível em: http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_bra_rep_por.pdf. Acesso em: 9 nov. 2022.