Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ
Tribunal de Contas Estado do Rio de Janeiro

REVISTA DO TCE-RJ

VOLUME 4 | NÚMERO 1
JAN | JUN 2023



ARTIGO

Paulo Soares Bugarin
'O debate sobre a busca da necessária integridade na gestão pública em nosso País tem merecido uma grande e permanente atenção por parte de todos os segmentos da nossa sociedade civil'

NESTA EDIÇÃO

INTEGRIDADE NA GESTÃO PÚBLICA | *COMPLIANCE* | LICITAÇÕES PÚBLICAS INTERNACIONAIS | ANÁLISE DE DADOS PREVIDENCIÁRIOS

Conselho Deliberativo do TCE-RJ

Presidente
Rodrigo Melo do Nascimento

Vice-Presidente e Presidente do Conselho Superior da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ
Márcio Henrique Cruz Pacheco

Corregedora-Geral do TCE-RJ
Marianna Montebello Willeman

Gabinete dos Conselheiros
José Gomes Graciosa
Marco Antônio Barbosa Alencar
José Maurício de Lima Nolasco
Domingos Inácio Brazão
Marianna Montebello Willeman
Rodrigo Melo do Nascimento
Márcio Henrique Cruz Pacheco

Gabinete dos Conselheiros-Substitutos
Marcelo Verdini Maia
Andrea Siqueira Martins
Christiano Lacerda Ghuerren

Ministério Público de Contas
Henrique Cunha de Lima

Procurador-Geral
Sérgio Cavalieri Filho

Diretora-Geral da Escola de Contas e Gestão
Adriana Ramos Costa

Secretária-Geral da Presidência
Marina Guimarães Heiss

Chefe de Gabinete da Presidência
Laelio Soares de Andrade

Secretário-Geral de Controle Externo
Oséias Pereira de Santana

Secretário-Geral de Administração
Marcelo Langeli Ceranto

Subsecretário de Tecnologia da Informação
Lucio Camilo Oliva Pereira

Diretor-Geral de Relações Institucionais e Comunicação
Carlos Cinelli

Diretor-Geral de Segurança Institucional
André Luiz Silveira

Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
v. 4, n.1, jan./jun. 2023

É uma publicação organizada pela Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, com periodicidade semestral. Seu objetivo é disseminar trabalhos técnico-científicos – artigos, resenhas e estudos de caso – na área de administração pública, controle externo, tribunal de contas e áreas afins.
Os trabalhos publicados são de exclusiva responsabilidade de seus autores. As opiniões neles manifestadas não correspondem, necessariamente, a posições que refletem decisões desta Corte de Contas. Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Conselho Editorial:
Rodrigo Melo do Nascimento
Márcio Henrique Cruz Pacheco
Marianna Montebello Willeman
Domingos Inácio Brazão
Marcelo Verdini Maia
Andrea Siqueira Martins
Christiano Lacerda Ghuerren
Felipe Galvão Puccioni
Adriana Ramos Costa

Supervisão Acadêmica: Nilton Cesar da Silva Flores

Conselho Científico:
Alberto de Fontes Carvalho Neto (Universidade Federal do Rio de Janeiro); Álvaro Guilherme Miranda (Universidade Federal do Rio de Janeiro); Diana Vaz de Lima Universidade de São Paulo); Eduardo dos Santos Guimarães (Fundação Getúlio Vargas-RJ); Flavio de Amaral Garcia (Universidade de Coimbra); Fernanda Sauerbronn (Fundação Getúlio Vargas-RJ); Jean Marcel de Faria Novo (Universidade Federal do Rio de Janeiro); Lia Ciomar Macedo de Faria (Universidade de Lisboa); Marizaura Camões (Universidade de Brasília); Sandro Trescano Bergue (Universidade Federal do Rio Grande do Sul); Sergio Lino da Silva Carvalho (Fundação Getúlio Vargas).

Edição: Diretoria-Geral de Relações Institucionais e Comunicação - DRC / Projeto gráfico e diagramação: Inês Blanchart / Fotografias: Banco de imagens da DRC/TCE-RJ / Arte e editoração: Diretoria-Geral de Relações Institucionais e Comunicação – DRC / Coordenação: Dayane Cristina de Oliveira Silva / Revisão: Flávia Andréa de Albuquerque Melo, Renata de Oliveira Razuk e Ilvana Sousa do Amaral.

Endereço para correspondência:
Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ
Rua da Constituição, nº 44
CEP 20060-010 - Centro - Rio de Janeiro
Tel.: (21) 3916-9544

Rio de Janeiro (Estado). Tribunal de Contas.
Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. /
Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, v. 4, n. 1 (2023)- . - Rio deJaneiro: ECG/TCE-RJ, 2020- .

Semestral.
ISSN: 2675-763X (online)
ISSN: 0103-5517 (impresso)
Continuação de: Revista Síntese – ECG/TCE-RJ – v. 1, n. 1, 2006-2019.

1. Administração Pública. 2. Controle Externo. 3. Tribunal de Contas. I. Título.

CDD 352

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Ilvana Sousa do Amaral (CRB-7/4840)
da Biblioteca da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ - ECG/TCE-RJ



ecg
Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ

MISSÃO
Promover ensino e pesquisa na área de gestão pública, voltados para o desenvolvimento e a difusão de conhecimento, visando à melhoria do desempenho e do controle governamental, em consonância com as expectativas e necessidades da sociedade.

VISÃO
Ser escola referência nacional na área de administração pública e controle governamental até 2024, visando ao aprimoramento da gestão pública, à ampliação da transparência e ao controle social.



SUMÁRIO

6 **EDITORIAL**
Conselheiro Márcio Pacheco
(Presidente do Conselho Superior da ECG/TCE-RJ)

8 **APRESENTAÇÃO**
Adriana Ramos Costa
(Diretora-Geral da ECG)

INFORMATIVO

10 **Novo Regimento Interno moderniza disciplina normativa aplicada a fiscalização de contas, atos e contratos**

12 **Programa 'TCE Presente' abre diálogo e aproxima Tribunal de municípios**

16 **Presidente do TCE-RJ ministra palestra em seminário sobre auditoria interna no TJRJ**

18 **Seminário no TCE-RJ aborda Lei de Improbidade Administrativa**

22 **Seminário no TCE-RJ comemora o Dia Nacional do Ouvidor**

24 **TCE EM FOCO**

28 **ENTREVISTA**
Adriana Ramos Costa
(Diretora-Geral da ECG)

ARTIGOS

34 ***COMPLIANCE* E BUSCA DE INTEGRIDADE NA GESTÃO PÚBLICA: breves notas sobre a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU)**
Autor: Paulo Soares Bugarin

50 ***COMPLIANCE*: uma proposta necessária de implantação no Poder Judiciário estadual**
Autores: Fernando Cerqueira Chagas e Lúcia Frota Pestana de Aguiar

60 **LICITAÇÕES PÚBLICAS INTERNACIONAIS: desafios para os agentes públicos fluminenses**
Autora: Mohana Rangel dos Santos Reis

72 **ANÁLISE DE DADOS PREVIDENCIÁRIOS: experiências e possibilidades**
Autores: Gustavo A. Carrozzino e Marcos F. Silva

EDITORIAL

Assumir a Presidência do Conselho Superior da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (ECG/TCE-RJ), biênio 2023-2024, é assumir uma grande responsabilidade, tanto pelo trabalho de excelência desenvolvido pela Escola quanto pela estratégica função que esta exerce.

O Tribunal de Contas tem, entre as suas competências, uma miríade de importantes funções, tais como fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa, normativa e de ouvidoria. Para além das funções constitucionalmente estabelecidas, esta Corte, absolutamente conectada às mudanças e aos anseios da sociedade, vem reforçando o seu papel orientador e dialógico, pois o controle não deve ser visto apenas em sua função sancionadora, mas também em sua função preventiva, corretiva e pedagógica.

O papel pedagógico dos Tribunais de Contas tem como uma de suas finalidades, ao aproximar as Cortes de Contas dos órgãos da administração pública, evitar o cometimento de erros por desconhecimento técnico, amparando, com isso, os gestores de boa-fé e até inibindo "aqueles que não têm tanta preocupação com o uso dos recursos públicos"[1].

A Escola de Contas e Gestão é, assim, um importante instrumento para se atingir esse objetivo, pois, ao realizar a capacitação dos servidores, dos jurisdicionados e, por vezes, da sociedade civil, visa à redução da incidência de irregularidades, possibilitando melhor aplicação dos recursos públicos e maior efetividade das políticas públicas.

Com variadas atuações — como o oferecimento dos cursos de capacitação e de formação, a publicação dos informativos e dos boletins de jurisprudência, a realização de eventos e seminários e a publicação da Revista do Tribunal de Contas —, buscamos cumprir a nobre missão de proporcionar a qualificação profissional e disseminar conhecimento, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento do desempenho da administração pública.

Sobre a capacitação interna, destaca-se o Programa de Formação de Novos Servidores (PFNS), ocorrido entre os meses de março e maio, após a recepção de 43 novos técnicos e auditores de controle externo



CONSELHEIRO MÁRCIO PACHECO
Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
Presidente do Conselho Superior da ECG/TCE-RJ

no início do corrente ano. Esses servidores passaram por diversas aulas e palestras, além da realização de prática supervisionada, com a pactuação de atividades acompanhadas por mentores. A condução do PFNS demonstra o compromisso do TCE-RJ com a excelência do serviço prestado por seus funcionários à população.

Durante o ano de 2023, a ECG já ofertou 260 atividades de formação e capacitação, com um total de, aproximadamente, 46 mil alunos matriculados. Dentre as atividades ofertadas, encontram-se cursos EAD autoinstrucionais, síncronos e com tutoria, cursos presenciais de curta duração, cursos de aperfeiçoamento, seminários, palestras, *workshops*, capacitação externa, webinários e as atividades do ECG Presente — programa que tem desenvolvido atividades de capacitação em Municípios do Estado do Rio de Janeiro, com conteúdos voltados ao aprimoramento das atividades profissionais e à difusão de competências técnicas, comportamentais e de gestão. Neste ano, o projeto conta, ainda, com uma trilha de aprendizagem direcionada à capacitação na Nova Lei de Licitações composta por sete cursos distribuídos ao longo de aproximadamente quatro meses, tendo a participação de nove docentes.

No primeiro semestre deste ano, a Escola de Contas e Gestão organizou e participou de inúmeros eventos e seminários que promoveram importantes debates, entre eles: (i) A Ouvidoria Pública como Ferramenta de Participação Social, realizado pela Ouvidoria do TCE-RJ com apoio da ECG/TCE-RJ; (ii) Sujeitos da Improbidade Administrativa, organizado pela Escola, (iii) Pontos de Atenção nas Concessões de Transporte Coletivo, com a participação do nosso Presidente, Conselheiro Rodrigo Melo Nascimento; e (iv) Planejando Resultados para a Sociedade, concebido pela Subsecretaria de Planejamento, que também contou com o suporte da equipe da ECG.

Importa salientar que a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) oferece no portal https://www.escolavirtual.gov.br um catálogo de cursos unificado das principais escolas de governo e centros de capacitação da Administração Pública no Brasil. A ECG/TCE-RJ, pela qualidade e excelência dos cursos produzidos, disponibiliza seis cursos neste portfólio, quais sejam: Fiscalização de Obras Públicas; Nova Lei de Licitações e Contratos: aspectos gerais e pontos de atenção; Introdução à Auditoria de Obras Públicas; Elaboração e Avaliação do PPA: bases conceituais; Formação de Pregoeiro: visão geral; e Noções Introdutórias de Licitações e Contratos Administrativos. Já estamos preparando outros cursos para o próximo ano para, assim, oferecer um catálogo atualizado e interligado às necessidades tanto dos servidores internos como dos jurisdicionados e da sociedade em geral.

A Biblioteca Sérgio Cavalieri Filho, regulamentada pela Resolução TCE-RJ nº 280/2013 e registrada no Conselho Regional de Biblioteconomia (CRB-7ª Região), é um importante espaço de estudos, de pesquisa e de convivência, com um grande acervo especializado nas áreas de interesse e de atuação do TCE-RJ. Nossa Biblioteca é a unidade responsável pela elaboração dos Boletins de Jurisprudência, com publicação mensal, e pelos Informativos de Licitações e Contratos e de Pessoal, com periodicidade trimestral, contendo informações sintéticas de decisões proferidas pelos Colegiados do TCE-RJ, relativas às respectivas áreas, com o objetivo de facilitar o acompanhamento dos acórdãos mais importantes do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

A Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro é uma publicação organizada pela Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, em continuidade à Revista Síntese, e tem periodicidade semestral. É uma importante ferramenta para disseminar saberes em assuntos relevantes para a Administração Pública, com temas atuais que ensejam vivos debates.

Os quatro artigos selecionados para integrar esta edição da Revista buscam integrar diversas visões, entre as discussões que ocorrem no mundo acadêmico e a realidade percebida pelos gestores públicos, provocando reflexões que têm o potencial de mudar percepções e atitudes na condução da operacionalização de políticas públicas.

Convidamos a todos para nos acompanharem numa agradável jornada, por meio da leitura dos artigos: "*Compliance* e Busca de Integridade na Gestão Pública: breves notas sobre a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU)", de Paulo Soares Bugarin, do Ministério Público de Contas junto ao TCU; "*Compliance*: uma proposta necessária de implantação no Poder Judiciário Estadual", de Fernando Cerqueira Chagas e Lúcia Frota Pestana de Aguiar, ambos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro; "Licitações Públicas Internacionais: desafios para os agentes públicos fluminenses", de Mohana Rangel dos Santos, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro; e "Análise de Dados Previdenciários: experiências e possibilidades", de Gustavo Carrozzino, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, e Marcos Silva, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Agradecemos a todos os autores, que generosamente confiaram na Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro para publicar seus trabalhos de pesquisa, formando um quadro com as principais reflexões atinentes às nossas áreas de concentração.

Nossos agradecimentos também por todo o empenho, dedicação, comprometimento e seriedade da equipe organizadora desta Revista, elaborada a muitas mãos, de forma cuidadosa em todas as etapas, desde a curadoria dos artigos, passando pela análise dos nossos pareceristas, pela revisão ortográfica e adequação às normas da ABNT até a diagramação e publicação.

São muitos os desafios colocados, mas a ECG/TCE-RJ, em sua missão de fomentar a qualificação profissional visando à melhoria da Administração Pública, encontra-se apta a enfrentá-los com maestria.

1 BUGARIN, Bento José. Evolução do controle externo no Brasil. Revista do TCU, Brasília, v. 32, n. 87, p.224- 237, jan./mar. 2001, p. 230.

APRESENTAÇÃO

A Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) tem um longo caminho percorrido na busca da disseminação do conhecimento em áreas de interesse do controle externo e em outros temas importantes para a Administração Pública. Consiste em um trabalho artesanal, construído a muitas mãos, com o cuidadoso olhar de uma equipe comprometida com a qualidade e com a excelência acadêmica.

Desde a acurada análise dos textos encaminhados até a diagramação e publicação da Revista, este trabalho perpassa várias etapas, todas cumpridas com enorme satisfação pelos servidores e técnicos envolvidos, tanto da Escola de Contas e Gestão (ECG/TCE-RJ), como das demais unidades participantes dessa construção conjunta, a exemplo da Diretoria de Relações Institucionais e Comunicação (DRC). Toda a equipe compreende a importância da Revista e a honrosa missão de difundir trabalhos científicos de extrema relevância e impacto.

Esta edição, aqui apresentada, referente ao primeiro semestre de 2023, está organizada em 4 (quatro) seções distintas: Informativo, TCE em Foco, Entrevista e a seção de publicação dos artigos enviados pelos autores. Na primeira, são elencados importantes eventos e ações promovidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, destacando:

1. a entrada em vigor do novo Regimento Interno desta Corte de Contas, consolidando aspectos centrais da atuação do Tribunal;

2. a implantação do projeto "TCE Presente", que busca proporcionar orientações para uma gestão efetiva, estimular o aprimoramento da administração pública e ampliar a transparência e o controle social, dentro de uma proposta de fortalecimento da função dialógica e orientadora do Tribunal;

3. as atividades desenvolvidas pelo programa "ECG Presente", iniciativa que oferece cursos presenciais voltados a gestores e servidores públicos nos polos estaduais e que, neste ano, tem como tema central a discussão sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos. O Conselheiro Márcio Pacheco, presente na abertura do "ECG Presente" em Teresópolis, Queimados e Duque de Caxias, palestrou sobre o Papel pedagógico e orientador do Tribunal de Contas, reforçando a importância da prevenção e da capacitação para a melhor gestão dos recursos públicos.

4. a palestra do Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento, no seminário Auditoria Interna: um pilar para a transparência e prestação de contas, realizada no dia 22 de maio na Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (Emerj). No evento, o Conselheiro-Presidente destacou a relação entre a atividade de auditoria e o controle externo;



ADRIANA RAMOS COSTA
Diretora-Geral da Escola de Contas e Gestão - ECG/TCE-RJ

5. o seminário Temas Relevantes de Improbidade Administrativa, com mais de 200 inscritos, organizado pela Escola e coordenado pelo Conselheiro Márcio Pacheco, foi realizado no mês de maio. As palestras aconteceram no auditório do TCE-RJ e todos os presentes assistiram a profícuos debates girando em torno da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), da Lei nº 8.429/1992 e da Lei nº 14.230/2021. O Conselheiro Márcio Pacheco, ao encerrar o evento, destacou a importância e a necessidade da mediação e de outros mecanismos de tutelas de direitos. E dessa relevante fala surgiu o Seminário Justiça Multiportas e Escolas de Governo, a se realizar em julho de 2023.

6. o seminário A Ouvidoria Pública como Ferramenta de Participação Social, para comemorar o Dia Nacional do Ouvidor. Este evento, realizado no auditório do Tribunal, discutiu a importância das ouvidorias para o controle social.

A segunda seção, nomeada TCE em Foco, apresenta as três publicações de relevo e interesse público realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, quais sejam: "Mapa de Riscos na Gestão Pública Estadual", "Diretrizes da Gestão - Biênio 2023-2024" e "Relatório de Gestão Biênio 2021-2022". Esta parte da Revista também noticia a posse dos 43 novos servidores, a participação do Tribunal no Curso de Estudos Avançados do Instituto Rui Barbosa (IRB) — realizado na sede do Instituto Serzedello Corrêa, na Escola de Contas do Tribunal de Contas da União (TCU), em Brasília — e a participação dos servidores do TCE-RJ no VIII Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas e no I Congresso Nacional de Comunicação dos Tribunais de Contas.

A terceira seção é constituída de uma entrevista comigo, em que destaco a alegria e a honra de estar desempenhando a gratificante função de Diretora-Geral da Escola de Contas e Gestão do Tribunal do Rio de Janeiro e aponto alguns desafios para este biênio.

Na última seção, estão publicados os quatro artigos selecionados para integrar o volume 4 – número 1 da Revista, todos reforçando a necessidade de fortalecimento de mecanismos de transparência. Aos autores que nos deram a honra de encaminhar seus trabalhos — todos frutos de valiosa pesquisa —, agradeço pelas importantes contribuições e pela confiança, assim como parabenizo pelas brilhantes produções acadêmicas.

O primeiro artigo, intitulado *Compliance* e Busca de Integridade na Gestão Pública: Breves Notas sobre a Atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), de autoria do Subprocurador-Geral do Tribunal de Contas da União, o Sr. Paulo Soares Bugarin, traz importantes e assertivas análises acerca do mecanismo do *Compliance* público como um dos instrumentos essenciais para a consolidação de um efetivo Estado Democrático de Direito. O artigo objetiva analisar o órgão constitucional de controle externo da administração pública federal, o TCU, nesse cenário.

O segundo artigo, de autoria do Desembargador no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, o Sr. Fernando Cerqueira Chagas, em colaboração com a Diretora da Escola de Administração Judiciária do TJRJ, a Sra. Lúcia Frota Pestana de Aguiar, também versa sobre a importância e a indispensabilidade do uso do *Compliance*. Esse artigo tem como título *Compliance*: Uma Proposta Necessária de Implantação no Poder Judiciário Estadual e, por intermédio da análise da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13), defende a necessidade de implantação de um programa de *Compliance* na Administração Pública e, nomeadamente, no Poder Judiciário. A governança com controle e conformidade, com a finalidade de prevenir atos fraudulentos ou desviantes e cria um ambiente inóspito aos atos de desvio e à fraude. De acordo com os autores, com a nova lei de licitações e contratos, torna-se evidente que o *Compliance* busca uma Administração transparente, sólida e justa.

Já o terceiro artigo, que tem como autora a assessora no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, a Sra. Mohana Rangel dos Santos, tem como título Licitações Públicas Internacionais: Desafios para os Agentes Públicos Fluminenses. Nesse estudo, ela analisa a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC) sob o prisma das Licitações Internacionais e afirma que, apesar dessa inovação, a nova lei manteve a carência normativa sobre a contratação de bens e serviços internacionais. Nesse sentido, o trabalho visa a analisar os desafios apresentados no cenário nacional a partir da normatização do assunto, demonstrar a complexidade do tema e aproximar o agente público das peculiaridades existentes nas licitações internacionais e no processo de importação no território nacional. Ao final, defende a necessidade da regulamentação do tema para melhorar os mecanismos de transparência.

Por último, encerra esta edição da Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro o artigo Análise de Dados Previdenciários: Experiências e Possibilidades, de autoria do auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, o Sr. Gustavo A. Carrozzino, e do técnico de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, o Sr. Marcos Ferreira da Silva. A pesquisa apresenta as experiências dos Tribunais de Contas dos Estados do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro, tendo como foco a análise dos dados previdenciários disponibilizados ao público pelo Ministério da Previdência Social (MPS) por intermédio da API do CADPrev, evidenciando a importância desses dados para o controle social.

Desde a minha chegada à Direção da Escola, foram muitos os desafios, mas também muitas alegrias e realizações. E os números não mentem: tivemos mais de 46 mil alunos capacitadas, com mais de duas centenas de atividades realizadas ao longo desses meses, além de inúmeros eventos, seminários, participação em *workshops* e webinários. Com uma equipe altamente qualificada e muito comprometida, tenho certeza que estamos prontos para os desafios e para novos e mais altos voos.

Por fim, registro que a Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro (ECG/TCE-RJ), ao oferecer ações para formação e capacitação de servidores, gestores públicos e jurisdicionados, é um dos espaços para concretização da função pedagógica do Tribunal, lugar de reflexão, aprendizado e disseminação de conhecimento. Boa leitura!

NOVO REGIMENTO INTERNO MODERNIZA DISCIPLINA NORMATIVA APLICADA A FISCALIZAÇÃO DE CONTAS, ATOS E CONTRATOS

Documento que vigorava desde 1992 foi substituído, em maio, por texto que consolida aspectos centrais da atuação da Corte



Entrou em vigor no primeiro semestre de 2023 o novo Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). As inovações do novo documento, que passou a ter vigência em 14 de maio, têm relevância para servidores de órgãos sob a jurisdição da Corte de Contas e do próprio Tribunal. Ele incorpora aspectos centrais da atuação do TCE-RJ que se encontravam, em grande parte, regulados em normativos que foram aprimorados por meio de sistematização, consolidação e atualização. O regimento anterior vigorava desde 1992.

Elaborado pela Procuradoria-Geral do TCE-RJ, com colaboração ativa das Secretarias-Gerais de Controle Externo e da Presidência, a publicação consolida questões fundamentais em um único documento de modo a originar um Regimento Interno aprimorado e adaptado às inovações legislativas relevantes e entendimentos jurisprudenciais vigentes.

“Esse Regimento Interno é uma grande conquista desta Casa. Um documento adaptado aos novos tempos, que dignifica o Tribunal e coroa todos os esforços que têm sido feitos desde 2017, a partir da gestão da conselheira Marianna Montebello Willeman”, afirmou o conselheiro-presidente do TCE-RJ, Rodrigo Melo do Nascimento, na sessão plenária de 8 de fevereiro, quando o novo Regimento foi aprovado pelo Colegiado.

Entre as inovações do novo Regimento Interno, destacam-se o aprimoramento da regulamentação referente às comunicações processuais, tornando-as mais céleres e eficientes; o aprimoramento da disciplina relativa às tutelas provisórias; e o estabelecimento de novas regras a respeito de procedimentos, decisões, relatorias e distribuição de processos.

Também são novidades a alteração de disciplina concernente à revelia, manifestações intempestivas, provas e contagens de prazos; a introdução de capítulo regulamentando a celebração dos Termos de Ajustamento de Gestão (TAG); e a previsão expressa de irrecorribilidade de determinadas decisões do Tribunal. A alteração das regras que tratam de recessos e das eleições e a inclusão das normas referentes a organização e funcionamento da Comissão de Supervisão Geral, que reúne os três secretários-gerais, também constam no novo documento.

O documento moderniza a disciplina normativa aplicada a apreciação das contas e a fiscalização de atos e contratos. Inclui-se, no conteúdo, atos de pessoal à luz das deliberações mais recentes do TCE-RJ, assim como atos da metodologia aplicada no âmbito do controle externo, do manual de auditorias governamentais, dos regimentos internos do TCU, dos Tribunais de Contas estaduais e do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

CAPACITAÇÃO

Com o objetivo de apresentar as principais mudanças no Regimento Interno e seus impactos, a Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ (ECG) preparou uma série temática, em vídeo, em forma de pílulas de conhecimento. A capacitação, voltada aos jurisdicionados e denominada “Série Temática: Novo Regimento Interno do TCE-RJ - Pontos de Atenção”, contou com videoaulas de aproximadamente 15 minutos gravadas por um docente especialista e servidor do Tribunal. Os vídeos abordam temas como Competência, Normas Processuais, Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) e Sanções. Foi disponibilizado ainda material didático de apoio aos interessados.

Os 10 episódios da série temática podem ser acessados por meio do canal institucional da ECG no YouTube. Além da série temática, foi ministrado um curso presencial, com carga horária de 12h, voltado para a capacitação dos servidores do TCE-RJ.

ACESSE AQUI O E-BOOK DO NOVO REGIMENTO INTERNO E DA LEI ORGÂNICA DO TCE-RJ

PROGRAMA ‘TCE PRESENTE’ ABRE DIÁLOGO E APROXIMA TRIBUNAL DE MUNICÍPIOS

Com duas edições realizadas até maio e outras três agendadas, Tribunal percorrerá todas as regiões do estado até o fim do ano



"Somos um órgão parceiro, que dialoga com os gestores e quer ampliar essa troca"

Rodrigo M. do Nascimento
Conselheiro-Presidente do TCE-RJ

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) deu início, em março, a um novo projeto, o “TCE Presente”. Com representantes de municípios que integram o Polo Região Serrana, a primeira edição aconteceu em Teresópolis, e a segunda, voltada para a Região dos Lagos, em Macaé. A iniciativa visa a proporcionar orientações para uma gestão efetiva, estimular o aprimoramento da administração pública e ampliar a transparência e o controle social. Na edição inaugural, o conselheiro-presidente, Rodrigo Melo do Nascimento, o vice-presidente, conselheiro Márcio Pacheco, e o secretário-geral de Controle Externo, Oséias Santana, falaram ao público presente.



Representantes de órgãos jurisdicionados ao TCE-RJ do polo da Região dos Lagos lotaram o auditório da Câmara Municipal de Macaé, em 4 de maio

Nas duas edições, a palestra de abertura ministrada pelo conselheiro-presidente tratou do tema “O TCE-RJ e o Diálogo Interinstitucional com os Municípios”. A exposição abordou a reformulação das ações de controle externo, conforme as diretrizes da atual gestão, passou pelo novo Regimento Interno da Corte de Contas e destacou as ações de consensualidade evidenciadas nos Termos de Ajustamento de Gestão (TAG).

“Não queremos ficar encastelados na capital. Nossa ideia é exercer o controle externo ao lado dos senhores. Entendemos as dificuldades dos gestores, por isso queremos sanar irregularidades por meio de instrumentos de consensualidade. O Termo de Ajustamento de Gestão é um belo exemplo disso. Somos um órgão parceiro, que dialoga com os gestores e quer ampliar essa troca”, afirmou o conselheiro Rodrigo Nascimento, que também destacou o papel da Diretoria-Geral de Relações Institucionais e Comunicação: o setor é o canal oficial de contato com os representantes dos municípios jurisdicionados.

"É dificílimo ressarcir o dano causado, por isso é melhor preparar o gestor para que ele não erre"

Conselheiro Márcio Pacheco
Vice-Presidente do TCE-RJ

No programa da primeira edição, o público, formado por prefeitos, presidentes de Câmaras Municipais, controladores internos, secretários municipais e demais servidores, pôde assistir também à apresentação “O Papel dos Tribunais de Contas”, conduzida pelo conselheiro Márcio Pacheco. Presidente do Conselho Superior da Escola de Contas e Gestão (ECG) do Tribunal, ele destacou o que considera as três principais funções da Corte de Contas: dialógica, pedagógica e norteadora.

“Não existimos para fazer o trabalho do gestor, mas é nossa essência capacitar, orientar, formar e prepará-lo para gerir a coisa pública. E é muito mais barato orientar. É dificílimo ressarcir o dano causado, por isso é melhor preparar o gestor para que ele não erre. Isso impacta direta e positivamente a vida da população fluminense. Portanto, busquem a nossa ECG, matriculem-se”, exortou o conselheiro.

Em 2022, a Escola de Contas e Gestão recebeu presencialmente 4.236 alunos divididos em 161 turmas. No ambiente virtual de aprendizagem, fo-

ram 46.930 alunos, em 189 turmas. Já os cursos híbridos reuniram 1.315 alunos, em 25 turmas.

A palestra do secretário-geral de Controle Externo, Oséias Santana, ressaltou a mudança implementada, na atual gestão, na organização dos trabalhos de auditoria – o setor passou a dividir a sua atuação por políticas públicas. Com a reestruturação, a fiscalização se desmembrou nas áreas de Saúde, Educação, Mobilidade, Previdência, entre outros, o que tem permitido uma abordagem mais transversal nos processos de auditoria.

O secretário-geral também salientou a importância da aproximação entre os auditores e os gestores municipais, numa atuação colaborativa que contribui para resultados mais efetivos. "Nossas auditorias operacionais são mecanismos que proporcionam grande interação com os gestores. Seu objetivo primordial é propor recomendações de melhorias nos serviços. Não são poucos os casos em que, se houvesse um diálogo prévio, danos e irregularidades poderiam ter sido evitados. O Tribunal conta com a colaboração do gestor", enfatizou Oséias.

Gestores públicos parabenizam Tribunal pela iniciativa

A iniciativa de promover o evento foi reconhecida pelos participantes: "O TCE está de parabéns. Vir até os municípios, convidando os prefeitos, presidentes de Câmaras, gestores públicos, é uma demonstração de proatividade", afirmou o prefeito de Cordeiro, Leonam Melhorance.

"Esse programa diminui a distância entre o Tribunal e os gestores públicos. Tira aquela visão de que o TCE é inimigo dos gestores", comentou o presidente da Câmara de Vereadores de Macaé, Cesinha.

Ao longo do ano, o "TCE Presente" percorrerá outros três polos previstos para o programa. Campos receberá o evento do Polo Região Norte/Noroeste, em 17 de agosto. A Região Sul Fluminense será contemplada em 28 de setembro, em Volta Redonda. O programa deste ano se encerra em 5 de outubro, com os municípios da Região Metropolitana, em cidade a ser definida.

Escola de Contas e Gestão (ECG) dá início a programa de educação itinerante



O conselheiro Márcio Pacheco abriu as atividades do ECG Presente no polo da Região Serrana, em Teresópolis

Queimados, Duque de Caxias, Macaé e Teresópolis receberam a primeira etapa deste ano do programa "ECG Presente: Educação Itinerante do TCE-RJ". A iniciativa oferece cursos presenciais voltados a gestores e servidores públicos. Entre as capacitações destacam-se algumas que têm como base a aplicação da Nova Lei de Licitações, nº 14.133/2021: "Planilha de Custos e Formação de Preços de Serviços", "Contratos Administrativos", "Licitações, Atos de Dispensa e Inexigibilidade", "Valor Estimado das Contratações Públicas" e "Gestão do Crédito Tributário".

O vice-presidente do TCE-RJ e presidente do Conselho Superior da ECG, conselheiro Márcio Pacheco, ministrou palestra sobre "O papel dos Tribunais de Contas e a Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ". O conselheiro apresentou a estrutura da ECG e o viés orientador e pedagógico do Tribunal e expôs os diferentes produtos oferecidos pela Escola e as práticas educativas que visam a promover a capacitação profissional. Até setembro o programa percorrerá as regiões Norte/Noroeste e Sul Fluminense.

Tribunal de Contas
Estado do Rio de Janeiro

PORTAL DA CIDADANIA

Agenda de eventos, cursos, concursos, carta de serviços, guias e orientações.

As principais informações e dados de interesse do cidadão reunidos em uma única página.

Acesse o Portal da Cidadania do TCE-RJ
www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/portal_da_cidadania

PRESIDENTE DO TCE-RJ MINISTRA PALESTRA EM SEMINÁRIO SOBRE AUDITORIA INTERNA NO TJRJ

Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento traçou relação entre a atividade e o controle externo



O conselheiro-presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), Rodrigo Melo do Nascimento, ministrou palestra no seminário "Auditoria Interna: um pilar para a transparência e prestação de contas", realizado dia 22 de maio pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), por meio de sua Escola de Administração Judiciária (Esaj). O encontro, na Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (Emerj), fez parte de uma campanha de conscientização sobre auditoria interna, voltada para servidores do Poder Judiciário.



Sthefania Mendonça Rodrigues, secretária-geral do Núcleo de Auditoria Interna do TJRJ; Carlos Brasil, secretário-geral de Governança, Inovação e Compliance do TJRJ; Thiago Lage, o subcontrolador-geral do Estado; Rodrigo Melo do Nascimento, conselheiro-presidente do TCE-RJ; desembargador Caetano Ernesto da Fonseca, primeiro vice-presidente do TJRJ; desembargador Sérgio Seabra Varella, presidente do Conselho Consultivo da Esaj; e Sérgio Cavalieri Filho, procurador-geral do TCE-RJ

O presidente do TCE-RJ e o subcontrolador-geral do Estado, Thiago Lage, representando o controlador-geral, Demétrio Farah, participaram de debate mediado pelo secretário-geral de Governança, Inovação e Compliance do TJRJ, Carlos Brasil. Em sua palestra, o conselheiro contextualizou tanto o controle externo quanto o interno no âmbito da Constituição Federal.

O conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento também explicou as finalidades do controle interno, como avaliar as metas e execução de programas, comprovar a legalidade e os resultados da gestão e exercer o controle das operações de crédito, além de apoiar o controle externo.

"O controle interno e o externo devem caminhar juntos e se ajudarem mutuamente. Estruturar o sistema de auditoria interna de forma a deixá-lo cada vez mais atuante é um processo constante. A auditoria interna tem o papel de ser um catalisador para que a gestão pública se aperfeiçoe", ressaltou o conselheiro, que lembrou a função de consultoria que controle interno também deve oferecer.

Outros pontos abordados na apresentação do presidente do TCE-RJ foram o modelo de prestação de contas, que deve ser feita pelo gestor público para a sociedade, e ações de publicidade e transparência. O conselheiro encerrou sua palestra traçando uma nítida relação entre a auditoria interna e o controle externo.

Participaram da abertura e do encerramento do seminário o primeiro vice-presidente do TJRJ, desembargador Caetano Ernesto da Fonseca, representando o desembargador Ricardo Rodrigues Cardozo, presidente do Tribunal de Justiça; o desembargador Sérgio Seabra Varella, presidente do Conselho Consultivo da Esaj; além da secretária-geral do Núcleo de Auditoria Interna do TJRJ, Sthefania Mendonça Rodrigues; e da diretora da Esaj, professora Lúcia Frota Pestana de Aguiar.

Pelo TCE-RJ, também estiveram presentes o procurador-geral, Sergio Cavalieri Filho; o subprocurador-geral, Leonardo Fuentes; a titular da Auditoria Interna, Patrícia Marques; e o chefe de gabinete da Presidência, Laelio Andrade.

CAMPANHA NACIONAL

Todos os anos, durante o mês de maio, o Instituto Internacional dos Auditores Internos (The IIA) incentiva os profissionais, departamentos e institutos de todo o mundo a promoverem ativamente o valor da profissão de auditor.

Desde 2020, o Instituto dos Auditores Internos do Brasil (IIA Brasil) promove a campanha nacional IIA May Brasil, premiando as empresas e instituições sediadas no Brasil que desenvolvem as melhores ações de conscientização da profissão durante o "Mês de Conscientização da Auditoria Interna".

SEMINÁRIO NO TCE-RJ ABORDA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Possibilidade de acordos de consensualidade foi um dos pontos destacados por desembargadores e especialistas



A desembargadora Inês Chaves de Melo, o conselheiro-substituto Marcelo Verdini, o procurador do município do Rio de Janeiro Rafael Oliveira, o conselheiro Márcio Pacheco, a presidente da Comissão de Estudos de Improbidade Administrativa da OAB/RJ, Thaís Marçal, a diretora da ECG, Adriana Ramos, e o desembargador Humberto Dalla de Pinho: rico debate sobre o tema proposto



O conselheiro-presidente Rodrigo Nascimento enfatizou a importância da consensualidade na relação com os jurisdicionados

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), por meio da sua Escola de Contas e Gestão (ECG), realizou em 15 de maio o seminário "Temas Relevantes de Improbidade Administrativa". O encontro, com mais de 200 inscritos, debateu temas que envolveram a gestão de recursos por parte tanto de agentes públicos quanto nos casos em que há envolvimento de particulares. As discussões foram embasadas na Lei de Improbidade Administrativa (LIA), leis nº 8.429/1992 e nº 14.230/2021.

Além do conselheiro-presidente do TCE-RJ, Rodrigo Melo do Nascimento, compuseram a mesa de honra o vice-presidente da instituição e presidente do Conselho Superior da ECG, conselheiro Márcio Pacheco, os conselheiros-substitutos Marcelo Verdini Maia e Christiano Lacerda Ghuerren e o procurador-geral do Tribunal, Sergio Cavalieri Filho. Em seu discurso, o presidente do TCE-RJ ressaltou o papel dos Tribunais de Contas no âmbito da probidade administrativa e citou a consensualidade administrativa como uma quebra de paradigma. Também esteve presente ao evento o controlador-geral do Estado, Demétrio Farah.

"Verificou-se que há diversos caminhos para se realizar o interesse da coletividade e que não necessariamente perpassam a aplicação de penas. Não raro, a solução mais eficiente, célere e efetiva para recomposição financeira do patrimônio público é alcançada com a celebração de acordos com os agentes transgressores", explicou o conselheiro-presidente Rodrigo Nascimento, que exemplificou com a adoção, pelo TCE-RJ, a partir de 2021, do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG).

"Temos muitos pontos para avançarmos ainda. As instituições têm muito a contribuir na temática da consensualidade. Porém, uma lição está clara: a busca pelo consenso é o melhor caminho para o estado democrático. É mais barato instruir do que punir. O consenso é mais vantajoso para o cidadão que depende dos serviços do estado", afirmou o conselheiro Márcio Pacheco.

Em seguida, o procurador do Município do Rio de Janeiro Rafael Oliveira ministrou a palestra "Sujeitos da Improbidade Administrativa", que foi sucedida por um debate mediado pelo conselheiro-substituto Marcelo Verdini Maia com os desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) Humberto Dalla





A desembargadora Inês Chaves de Melo participou do debate sobre improbidade administrativa após a palestra do procurador do município do Rio de Janeiro Rafael Oliveira

"Verificou-se que há diversos caminhos para se realizar o interesse da coletividade e que não necessariamente perpassam a aplicação de penas. Não raro, a solução mais eficiente, célere e efetiva para recomposição financeira do patrimônio público é alcançada com a celebração de acordos com os agentes transgressores"

Conselheiro Rodrigo M. do Nascimento
Presidente do TCE-RJ

e Inês da Trindade Chaves de Melo, e a presidente da Comissão de Estudos de Improbidade Administrativa da OAB-RJ, Thaís Boia Marçal.

Rafael Oliveira, que é pós-doutor em Direito, traçou um panorama da LIA, citou situações nas quais pode ser caracterizada improbidade e caracterizou sujeitos passivo e ativo. O especialista indicou a consensualidade como ponto comum tanto na LIA quanto na Nova Lei de Licitações. O palestrante expôs e comentou ainda decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) que envolvem a LIA.

"A Lei de Improbidade, com a reforma pela qual passou em 2021, pode representar uma nova saída no controle, no combate à corrupção no Brasil. Espero que ela seja bem aplicada, bem interpretada, porque não bastam leis boas. É preciso que os órgãos de controle interno e externo estejam qualificados, atentos para evitar e reprimir os atos de improbidade praticados", afirmou Rafael Oliveira.

O conselheiro-substituto Marcelo Verdini Maia justificou a iniciativa do seminário: "A temática da improbidade precisa ser debatida para se entender mais sobre o assunto. Apenas a edição de leis e o controle repressivo não garantem que a probidade esteja presente no serviço público e na sociedade".



O conselheiro-substituto Marcelo Verdini Maia (centro) foi o mediador do debate que reuniu quatro especialistas no tema do evento. Ao fim do evento, os participantes responderam a perguntas do público presente no TCE-RJ e também enviadas pelo canal da ECG no YouTube

O desembargador Humberto Dalla fez um histórico dos acordos de consensualidade na legislação brasileira e reforçou a importância de conferir segurança jurídica às partes envolvidas. Ele elogiou o TCE-RJ pela iniciativa da implantação do TAG no âmbito dos Tribunais de Contas. Já A advogada Thaís Marçal reforçou a importância de trazer a consensualidade para a prática e falou sobre medidas que podem incentivar a adoção de instrumentos.

A desembargadora Inês da Trindade Chaves de Melo mostrou que a questão da improbidade está presente no Brasil desde a época do Império. A magistrada demostrou entusiasmo com a LIA e avaliou que a sua efetiva implantação é benéfica e será amadurecida com o tempo. O conselheiro Márcio Pacheco encerrou o seminário chamando novamente a atenção para a consensualidade.

Os participantes responderam a questões do público presente no auditório do TCE-RJ e também enviadas pelo canal da ECG no YouTube, no qual o seminário foi transmitido ao vivo.

"Temos muitos pontos para avançarmos ainda. As instituições têm muito a contribuir na temática da consensualidade. Porém, uma lição está clara: a busca pelo consenso é o melhor caminho para o estado democrático"

Conselheiro Márcio Pacheco
Vice-Presidente do TCE-RJ

SEMINÁRIO NO TCE-RJ COMEMORA O DIA NACIONAL DO OUVIDOR

Com mais de 200 inscritos, evento discutiu a importância das ouvidorias para o controle social



A coordenadora da Ouvidoria do TCE-RJ, Maristela Tavares, destacou a importância dos canais de comunicação com a sociedade

Para comemorar o Dia Nacional do Ouvidor, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) realizou o seminário "A Ouvidoria Pública como Ferramenta de Participação Social", no dia 16 de março. Com mais de 200 inscritos, representantes de secretarias estaduais, prefeituras e organizações civis, o evento discutiu a importância das ouvidorias para o controle social. O controlador-geral do Estado, Demétrio Farah, participou do encontro, representando o governador do Rio de Janeiro.

Sediado no auditório do TCE-RJ, o evento, promovido por meio da Escola de Contas e Gestão do Tribunal, com apoio do Instituto Rui Barbosa, foi aberto pelo conselheiro-substituto Christiano Lacerda Ghuerren, ouvidor da Corte de Contas.

Na primeira palestra do encontro, a coordenadora da Ouvidoria do TCE-RJ, Maristela de Medeiros Tavares, reforçou a importância de se adotar uma linguagem clara e pedagógica para se estabelecer um diálogo com a sociedade. Abordando o tema "Práticas da Ouvidoria e o controle social do TCE-RJ", a servidora mostrou os manuais e guias que o TCE-RJ disponibiliza aos cidadãos.

"O direito fundamental à informação e a democracia participativa" foi o tema abordado pelo procurador do TCE-RJ Felipe Rocha Deiab. Antecessora do conselheiro Christiano à frente da Ouvidoria do TCE-RJ, a conselheira-substituta da Corte de Contas fluminense Andrea Siqueira Martins moderou as perguntas da plateia ao especialista e compartilhou um pouco da sua experiência: "Eu vi na prática o quanto é importante mantermos um canal direto de diálogo com a sociedade. À medida que as demandas iam chegando através da Ouvidoria, nós avaliávamos como melhorar. Isso demandou uma integração com vários setores do Tribunal como a Informática, Presidência, Controle Externo, Planejamento, Administração e Procuradoria".

A diretora de Comunicação do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (São Paulo), Aline Castro, abordou o tema "Comunicação pública: estratégias em prol do cidadão". A jornalista tratou como a parceria das Ouvidorias com a área de comunicação pode otimizar resultados para as instituições.

A juíza federal Fernanda Duarte Lopes Lucas da Silva moderou as perguntas à palestrante. A magistrada discorreu brevemente sobre a importância da forma de se comunicar: "A Ouvidoria é o caminho para a gente perceber do que o nosso estado é feito. A forma como a gente se comunica faz a diferença. Não é porque somos órgãos públicos que podemos nos revestir de uma linguagem rebuscada e prepotência".

O gerente de Controladoria e Compliance do Sebrae, Gabriel Portella, palestrou com o tema "A Ouvidoria como ferramenta para o Compliance". Ele destacou a importância de os dois órgãos terem livre acesso à alta administração. "São duas instituições que levam falhas, problemas e demandas em primeira mão à gestão. Receber uma manifestação dessa natureza deve ser comemorado, pois sinaliza que o cidadão ainda acredita na instituição", ponderou.

As perguntas do público foram moderadas pelo ouvidor-geral da Controladoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, Eugênio Machado, que apresentou brevemente a estrutura da Ouvidoria e Transparência Geral do Estado (OGE-RJ).

A última palestra, "A integração da participação social através da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), foi ministrada pela secretária de Ouvidoria e Segurança da Informação do Tribunal de Contas da União (TCU), Mônica Cotrim Chaves. Ela ressaltou a importância de se detectar a percepção que o cidadão tem do serviço prestado pelas instituições públicas para pautar projetos e trabalhos.

A juíza Juliana Kalichsztein, ouvidora-geral do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), moderou os questionamentos feitos à servidora do TCU. Em complemento a uma resposta sobre casos de manifestações repetidas pelo mesmo cidadão por ter o pedido indeferido, ela explicou uma regra implantada para evitar esse tipo de recurso.

"O equilíbrio entre a necessidade do manifestante e a capacidade do órgão em responder à demanda precisa ser ponderado. No caso do TJRJ, alguns manifestantes buscam a Ouvidoria para impulsionar os processos. Nós temos prazo de 30 dias para responder às manifestações e estabelecemos o mesmo prazo para o ingresso de uma nova manifestação pelo requerente", explicou a juíza.

O seminário foi encerrado pelo procurador-geral do TCE-RJ, Sérgio Cavalieri Filho. Ele lembrou que as Ouvidorias surgiram primeiramente no setor privado em decorrência dos instrumentos de direitos do consumidor. Para o procurador-geral, as Ouvidorias são importantes ferramentas para conquistar a confiança dos cidadãos. ■



Publicações lançadas pelo Tribunal planejam o futuro, alertam para o presente e prestam contas de ações passadas

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) produziu e lançou, no primeiro semestre de 2023, três publicações de relevo e interesse público. "Mapa de Riscos na Gestão Pública Estadual", "Diretrizes da Gestão - Biênio 2023-2024" e "Relatório de Gestão Biênio 2021-2022" são documentos produzidos por diferentes unidades organizacionais e, respectivamente, têm como foco a melhoria da gestão administrativa estadual, o subsídio das ações e decisões administrativas e do Controle Externo e a divulgação das ações implementadas pelo Tribunal no biênio passado.

O "Mapa de Riscos na Gestão Pública Estadual" enumera 35 problemas a serem enfrentados pelo Poder Executivo fluminense. Na publicação, a Corte de Contas lista falhas na gestão administrativa estadual e aponta soluções efetivas para o saneamento de pontos que estão pendentes de respostas e ações da administração estadual.

Para cada um dos 35 problemas que compõem a publicação, o Mapa de Riscos traz dados evidenciados nas auditorias já realizadas sobre o assunto, as unidades gestoras envolvidas, as causas, os efeitos, tendências e os processos em trânsito na Corte sobre o tema. Os tópicos encontram-se divididos por área de atuação governamental.

"Diretrizes da Gestão - Biênio 2023-2024" traz os quatro pressupostos básicos e as 22 diretrizes que subsidiam as ações e decisões administrativas e de Controle Externo da Corte de Contas no biênio iniciado em janeiro. O período corresponde ao segundo mandato do conselheiro-presidente Rodrigo Melo do Nascimento à frente do TCE-RJ.

A redação do documento prestigia a coalizão de esforços e a construção participativa de bons resultados, com ênfase na busca de soluções consensuais de problemas e na atuação preventiva, a fim de evitar a ocorrência de falhas ou irregularidades, alternativamente à atuação tardia, focalizada em medidas punitivas ou sancionatórias.

Parte das diretrizes definidas está alinhada diretamente com os pressupostos básicos estabelecidos. Elas buscam otimizar o controle externo em saneamento básico; fortalecer mecanismos de consensualidade aplicáveis aos processos de controle externo; incrementar a eficiência e a efetividade na gestão administrativa e no controle externo; e, por fim, aprimorar a gestão de desempenho por resultados no âmbito do TCE-RJ.

Por fim, o "Relatório de Gestão Biênio 2021-2022" presta contas ao Corpo Deliberativo, aos procuradores do Ministério Público junto ao TCE-RJ, aos servidores da Casa e à sociedade em geral. O documento elenca os principais avanços e conquistas alcançados nos anos de 2021 e 2022, exibindo informações organizadas segundo as diretrizes propostas para o período.



TCE-RJ dá posse a 43 novos servidores

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) empossou, em março deste ano, 43 novos servidores. Dos nomeados, 13 são provenientes do VI Concurso Público para a carreira de Auditor de Controle Externo (especialidade Tecnologia da Informação) e os outros 30 foram aprovados no VII Concurso Público para a carreira de Técnico de Controle Externo. As assinaturas dos termos de posse aconteceram em duas cerimônias, que foram sucedidas por atividades do Programa de Formação de Novos Servidores (PFNS) 2023.

O conselheiro-presidente do TCE-RJ, Rodrigo Melo do Nascimento, ressaltou, em seu discurso, a importância dos novos servidores para a instituição: "A realização de concursos periódicos tem sido uma política da minha gestão. A oxigenação dos quadros internos do TCE-RJ, promovida pela entrada de novos servidores, propicia renovação e evolução de tendências e pensamentos".

O vice-presidente do TCE-RJ, conselheiro Márcio Pacheco, reforçou a responsabilidade dos recém-empossados: "Um técnico de Controle Externo não faz apenas contas ou trata de economicidade. Deve ter em mente que do outro lado existem pessoas, que erram ou acertam na administração pública. Cuidem para que cada decisão seja voltada a trazer luz àquele que está do outro lado. É melhor ensinar do que punir".

TCE-RJ participa do Curso de Estudos Avançados do Instituto Rui Barbosa (IRB)

O Tribunal do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), representado pelo seu conselheiro-presidente, Rodrigo Melo do Nascimento, participou de encontros do Curso de Estudos Avançados do Instituto Rui Barbosa (IRB). O evento reúne conselheiros dos Tribunais de Contas de todo o Brasil na Sede do Instituto Serzedello Corrêa, Escola de Contas do Tribunal de Contas da União (TCU), em Brasília.

Em 10 de fevereiro, o tema do encontro foi "Governo digital, novas tecnologias de big data, blockchain e inteligência artificial: como aproveitar os ganhos de produtividade e promover a inclusão digital". O assunto foi abordado pelo professor e pesquisador João Eduardo Ferreira, do Departamento de Ciência da Computação do Instituto de Matemática e Estatística da Universidade de São Paulo (USP).

No dia 26 de maio, com o tema 'Federalismo, centralização e descentralização: as vantagens de ser grande sem sufocar as preferências locais', o evento teve como palestrante o chefe do Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da USP, professor Elival da Silva Ramos.

O curso foi idealizado pelo conselheiro Edilberto Pontes, presidente do IRB, e tem como coordenador acadêmico o doutor Ignácio Maria Poveda Velasco, professor titular da Faculdade de Direito da USP.



Representado por seu vice-presidente, Tribunal participa do VIII Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), representado pelo seu vice-presidente, conselheiro Márcio Pacheco, participou do VIII Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas, realizado em Salvador, entre os dias 1° e 3 de março. Servidores do gabinete do conselheiro e de outros setores do Tribunal também estiveram presentes.

"Este encontro é uma grande oportunidade de trocar experiências positivas e aperfeiçoar ainda mais o trabalho realizado pelo Tribunal de Contas na fiscalização das contas públicas, fortalecendo seu caráter pedagógico e a defesa dos interesses da sociedade", afirmou o vice-presidente do TCE-RJ.

Com o tema "Desenvolvimento e controle: um diálogo a favor da cidadania", a oitava edição do Congresso destacou o centenário da morte do jurista Rui Barbosa, considerado o patrono do Sistema Tribunais de Contas. A programação contou com palestras sobre inovações no setor público, políticas públicas e cidadania, combate à corrupção e demais assuntos relativos ao papel do controle externo no fortalecimento da democracia, além de apresentações de pesquisas científicas e a realização de oficinas e cursos voltados a produção, difusão de conhecimento e intercâmbio entre gestores e servidores públicos.

Também nesta edição do evento, foi realizada, no último dia, a cerimônia de premiação do I Prêmio IRB de Monografia. A auditora de controle externo do TCE-RJ Paula Nazareth ficou em segundo lugar, com o trabalho "Transformação digital no controle externo: capacitação como fator fundamental".

O VIII Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas foi promovido de forma conjunta pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA) e pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA), com o apoio do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Banco do Nordeste do Brasil e Governo do Estado da Bahia.



TCE-RJ se faz presente no I Congresso Nacional de Comunicação dos Tribunais de Contas

O futuro da comunicação digital e a importância da comunicação pública para um diálogo efetivo entre os Tribunais de Contas e a sociedade foram dois dos principais temas tratados no I Congresso Nacional de Comunicação dos Tribunais de Contas, realizado dias 14 e 15 de fevereiro, em Florianópolis. O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) marcou presença no evento, representado pelo conselheiro-presidente Rodrigo Melo do Nascimento. Servidores da Secretaria-Geral da Presidência (SGPres), da Diretoria-Geral de Relações Institucionais e Comunicação (DRC), da Ouvidoria e do gabinete do conselheiro Márcio Pacheco também compareceram.

"No TCE-RJ, contamos com uma unidade específica para tratar das relações institucionais e com a imprensa. Foi uma satisfação muito grande participar desse congresso, cujo tema está em sintonia com as diretrizes da nossa gestão", afirmou o conselheiro-presidente.

"Tenho muito orgulho de estimular, no sistema Tribunais de Contas, o trabalho dos profissionais de comunicação, essencial para todos nós. Não se pode falar em controle social sem a atuação da comunicação", declarou o presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), conselheiro Cezar Miola, durante a solenidade de abertura.

O presidente do IRB, conselheiro Edilberto Pontes, frisou a importância da comunicação: "A comunicação é o superego da administração pública. Ela também precisa ser o canal de aproximação, de prestação de contas à sociedade". O ministro do Tribunal de Contas da União Bruno Dantas também participou da abertura do evento, por meio de um vídeo gravado.

O encontro abordou temas como combate à desinformação, design thinking, metaverso e políticas de informação e comunicação digital.

Acompanhe as redes sociais do **TCE-RJ**

Acesse o perfil do TCERJ no Instagram @TCEriodejaneiro

Acesse a página do TCERJ no Youtube TribunaldeContasdoEstadodoRiodeJaneiro

Acesse a página do TCERJ no Facebook @TCEriodejaneiro

Acesse o perfil do TCERJ no Twitter @TCEriodejaneiro

Siga. Curta. Compartilhe.

Tribunal de Contas
Estado do Rio de Janeiro

ENTREVISTA

ADRIANA RAMOS COSTA

DIRETORA DA ESCOLA DE CONTAS E GESTÃO DO TCE-RJ (ECG)

‘A ECG tem papel estruturante tanto na formação dos servidores como na capacitação dos jurisdicionados’

Viabilizar pós-graduação por meio de Educação a Distância é uma das principais metas da diretora da Escola de Contas e Gestão



Desde fevereiro de 2023 no cargo, a diretora da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ (ECG), Adriana Ramos Costa, define de forma sucinta o que significa estar à frente do “braço acadêmico” do Tribunal: “Um grande desafio e uma honra”. Com experiência de mais de 20 anos em sala de aula e em funções de coordenação, a professora se aprofundou nos temas mais afeitos ao Sistema Tribunais de Contas. Para isso, não se furtou a turbinar a jornada de trabalho: chega todos os dias às 7h para dar conta das questões mais burocráticas e, em seguida, tratar dos temas estratégicos.

Manifestando gratidão ao conselheiro Márcio Pacheco, presidente do Conselho Superior da ECG, pelo convite para assumir a Escola, Adriana classificou o período inicial como um “imenso aprendizado”. Formada em Direito, com mestrado em Ciências Jurídico-Internacionais e doutorado, a professora elege como prioridade garantir o crescimento da Escola e lhe dar mais visibilidade, aumentando o seu protagonismo. Uma de suas principais metas é viabilizar a especialização, pós-graduação lato sensu, por meio da Educação a Distância (EAD).

“A ECG tem um papel estruturante tanto na formação dos servidores como na capacitação dos jurisdicionados, habilitando nossos alunos a lidar com assuntos tão complexos como sistemas de fiscalização e auditoria e facilitando a compreensão de temas por vezes áridos”, diz Adriana. Na entrevista a seguir, a diretora-geral da ECG aborda diferentes aspectos do início do trabalho na Escola e dos planos para o futuro.

O que significa estar à frente da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ?

Estar à frente da ECG é um grande desafio e uma honra. Trata-se de uma escola de excelência, com reconhecimento e abrangência nacional e que somente este ano impactou mais de 42 mil alunos entre cursos on line, cursos presenciais, cursos híbridos e eventos oferecidos tanto na sede como nos polos. Sou muito grata ao conselheiro Márcio Pacheco pela minha indicação.

Nesse período como diretora da ECG, o que mais chamou a sua atenção quanto ao funcionamento da Escola? Como foi o início do seu trabalho?

Eu já sabia que a Escola de Contas tinha um grande potencial, mas fui surpreendida pelos números apresentados e pela qualidade e coesão da equipe, que busca de maneira incessante a excelência tanto no atendimento como nos produtos desenvolvidos. Fui bem recebida não só pela equipe, mas por todo o Tribunal. Todos se mostraram sempre muito dispostos a ajudar. Deixo aqui o meu agradecimento pela acolhida.

Como a senhora avalia a equipe da Escola?

A equipe é um celeiro de bons profissionais, dedicados e muito competentes, e sempre se mostrou extremamente generosa no compartilhamento das informações, o que tem facilitado imensamente o planejamento e a adoção de estratégias tanto para fortalecer a Escola como expoente nacional no seu nicho como para ser o canal viabilizador do importante papel pedagógico do Tribunal. Essa função é frequentemente reforçada pelo conselheiro Márcio Pacheco e pelo conselheiro-presidente, Rodrigo Melo do Nascimento.

Como a sua experiência como professora de Direito a auxilia nas suas funções na ECG?

Tenho mais de 20 anos de experiência em sala de aula e em funções de coordenação, que perpassam a coordenação adjunta do curso de Direito do Ibmec e a coordenação de Trabalho de Conclusão de Curso da mesma instituição. A sala de aula e o convívio cotidiano com a educação e as políticas educacionais foram, e continuam sendo, essenciais para ler cenários, definir estratégias, pensar a Escola como um sistema integrado que envolve muitas etapas e processos. As tomadas de decisão precisam de uma junção de fatores que passam pela técnica, pela experiência, pela visão de conjunto e pela confiança mútua entre a liderança e a equipe.

> *“Esse papel pedagógico e orientador é essencial para viabilizar uma correta aplicação dos recursos públicos, o que traz como consequência melhoras substanciais na administração pública”*

Tive bons mentores no Ibmec que me ensinaram, além da técnica, a necessidade de transformar o ambiente de trabalho em um lugar em que as pessoas gostem de estar e que se sintam desafiadas a entregar o seu melhor diariamente.

O que a senhora destacaria como os aspectos mais positivos das atividades da ECG?

A ECG tem um papel estruturante tanto na formação dos servidores como na capacitação dos jurisdicionados, habilitando nossos alunos a lidar com assuntos tão complexos como sistemas de fiscalização e auditoria e facilitando a compreensão de temas por vezes áridos.

Esse papel pedagógico e orientador é essencial para viabilizar uma correta aplicação dos recursos públicos, o que traz como consequência melhoras substanciais na administração pública. É importante destacar que os cursos da ECG são oferecidos no catálogo da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), o que também chancela a nossa excelência.

Já foi possível identificar quais são os maiores desafios da sua gestão na Escola?

Os desafios são muitos. Passam pelo aumento da visibilidade da escola, para que os nossos cursos cheguem a um maior número de pessoas, e incluem a consolidação dos nossos cursos de pós-gradua-



Adriana destacou a qualidade e a coesão da equipe da Escola de Contas e Gestão, que "busca de maneira incessante a excelência"

ção, viabilizando o oferecimento na modalidade EAD (Educação a Distância).

Tanto o presidente quanto o vice-presidente do TCE valorizam e frequentemente enaltecem publicamente o caráter orientador e pedagógico do Tribunal na relação com os órgãos sob a sua jurisdição. Essa função é exercida justamente pela ECG. Nesse contexto, como a senhora vê a importância da atuação da Escola de Contas e Gestão?

A Escola tem uma função importantíssima nesse cenário, pois consegue, através dos seus cursos e eventos, viabilizar e concretizar esse papel orientador e pedagógico do Tribunal.

A ECG tem desenvolvido atividades a partir dos índices que produz para mensurar quais são as maiores necessidades e os temas mais relevantes do momento, como também tem produzido cursos e eventos sob demanda dos demais setores do Tribunal, que, através de sua prática, verificam a necessidade de determinadas ações de capacitação. Entendo que a Escola é o locus privilegiado tanto para disseminar saberes como para a produção de diálogos.

A senhora acredita que os órgãos jurisdicionados ao Tribunal têm plena ciência das oportunidades oferecidas pela Escola na preparação dos gestores públicos? É possível avançar ainda mais nessa relação? De que forma?

Acredito que é possível aumentar a disseminação dos cursos produzidos na Escola, pois, apesar do grande número de alunos inscritos, grande parte dos jurisdicionados e da população em geral ainda não sabe que são gratuitos e desconhece o nosso portfólio, que é muito abrangente.

Uma ação de divulgação nesse sentido é necessária para dar mais visibilidade ao excelente trabalho realizado tanto pela Escola como pelo Tribunal no seu papel orientador.

Entre os diversos produtos e serviços oferecidos pela Escola, qual a senhora destacaria e qual acredita ter mais potencial de evolução?

O portfólio da escola é muito grande, contamos com uma miríade de produtos, e todos são importantes dentro das suas finalidades. O TCE Presente e o ECG Presente visam à aproximação do Tribunal com os gestores públicos divididos em polos regionais; a Tarde do Saber tem como finalidade propiciar uma conversa sobre temas relevantes com expoentes das mais diversas áreas; o Encontro com o Autor foi pensado para permitir a divulgação do conhecimento consolidado em livros pelo próprio escritor; e os seminários, com a presença de palestrantes com reconhecido saber em suas áreas, são importantíssimos espaços para diálogos e trocas de conhecimento profícuas.

Temos também os cursos de capacitação mais curtos, que propõem uma aprendizagem sólida, consistente e direcionada. São cursos desenvolvidos por profissionais com conhecimento teórico e prático, nas modalidades EAD com Tutoria, EAD Autoinstrucional e Presenciais.

Já os Cursos de Aperfeiçoamento e de Especialização, com carga superior a 100 horas, são mais densos e mais extensos, visando a um aprofundamento mais detalhado sobre o tema.

Reativaremos o Dica que Conta, com as pílulas de conhecimento. Esse material foi pensado para garantir uma informação objetiva e de qualidade ao público em geral acerca de temas importantes para o Tribunal e que podem gerar dúvidas. Serão vídeos rápidos, com considerações relevantes. ■



ARTIGOS

1



COMPLIANCE E BUSCA DE INTEGRIDADE NA GESTÃO PÚBLICA: breves notas sobre a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU)[1]

2



COMPLIANCE: uma proposta necessária de implantação no Poder Judiciário estadual

3



LICITAÇÕES PÚBLICAS INTERNACIONAIS: desafios para os agentes públicos fluminenses

4



ANÁLISE DE DADOS PREVIDENCIÁRIOS: experiências e possibilidades



COMPLIANCE E BUSCA DE INTEGRIDADE NA GESTÃO PÚBLICA: breves notas sobre a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU)[1]

1 Versão revista de artigo publicado, originalmente, na obra coletiva: "Responsabilidade do gestor na administração pública: aspectos fiscais, financeiros, políticos e penais (vol. II)". Conti, J.M. et alii (coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 126-143.



Paulo Soares Bugarin
Mestre em Direito Público pela Universidade de Brasília - UnB
Subprocurador-Geral do Ministério Público de Contas junto ao TCU - MPTCU

Resumo: A busca da máxima integridade administrativa possível e a luta permanente contra a corrupção e a fraude no setor público se qualificam como elementos fundamentais para a consolidação de um efetivo Estado Democrático de Direito em nosso País, e o mecanismo do *compliance* público se insere como um dos instrumentos essenciais para o seu alcance, no amplo contexto dos chamados *programas de integridade*. Nesse amplo, dinâmico e complexo cenário, este singelo ensaio visa trazer a lume uma contribuição para esse fundamental e oportuno debate, no âmbito do nosso País, tendo como foco principal a atuação do órgão constitucional de controle externo da administração pública federal, o TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU.

Palavras-chave: Integridade Administrativa; Combate à corrupção e fraude no setor público; *Compliance* e programas de integridade; Atuação do Tribunal de Contas da União – TCU.

Abstract: *The search for the maximum possible administrative integrity and the permanent fight against corruption and fraud in the public sector qualify as fundamental elements for the consolidation of an effective Democratic Rule of Law in our country and the mechanism of public compliance is inserted as one of the essential instruments for its reach, in the broad context of the so-called integrity programs. In this broad, dynamic and complex scenario, this simple essay aims to bring to light a contribution to this fundamental and timely debate, within the scope of our country, having as its main focus the performance of the constitutional body of external control of the federal public administration, the Brazilian Federal Court of Accounts (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU).*

Keywords: *Administrative integrity; Fight against corruption and fraud in the public sector; Compliance and integrity programs; Performance of TCU.*

1. INTRODUÇÃO

O debate sobre a busca da necessária **integridade** na gestão pública em nosso País, nas três esferas da nossa federação, tem merecido uma grande e permanente atenção por parte de todos os segmentos da nossa sociedade civil, com destaque para a imprensa, as redes sociais e os órgãos de controle – em especial, o Ministério Público e os Tribunais de Contas.

É, sem dúvida, um debate que não deixa ninguém indiferente e que gera múltiplas manifestações de inconformismo e indignação por parte do nosso corpo social.

A busca da máxima integridade administrativa possível e a luta permanente contra a corrupção e a fraude no setor público se qualificam como elementos fundamentais para a consolidação de um efetivo Estado Democrático de Direito em nosso País e o mecanismo do *compliance* público se insere como um dos instrumentos essenciais para o seu alcance, no amplo contexto dos chamados programas de integridade.

Cabe destacar, por oportuno, que o tema da busca da **integridade** na gestão pública se faz presente em múltiplas esferas no plano internacional.

A **OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, ao consignar que: "A corrupção é uma das questões mais corrosivas do nosso tempo. Destrói recursos públicos, amplia as desigualdades econômicas e sociais, cria descontentamento e polarização política e reduz a confiança nas instituições", elaborou importante **recomendação (2017)**[2] sobre o tema da integridade, sintetizada no quadro/ilustração abaixo:



Fonte: OECD, p. 4

2 Disponível em: https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf. Acesso em: 9 fev. 2022. Cabe realçar que a aderência do Brasil à referida Recomendação assume, no presente momento, especial importância, tendo em vista a recente aprovação pela OCDE de convite para o nosso País negociar a sua adesão como membro da entidade, nos termos de Resolução do seu Conselho adotada em 25/1/22, conforme amplamente divulgado pelos nossos meios de comunicação ("OCDE aprova convite para Brasil negociar entrada na entidade". valor.globo.com, em 25 jan. 2022, entre outras matérias jornalísticas).

Outro ponto fundamental, dentro de uma perspectiva internacional, foi a celebração, em 2006, no âmbito das Nações Unidas, da Convenção contra a Corrupção.

O Brasil foi signatário da referida Convenção, que se incorporou ao ordenamento jurídico nacional por meio do **Decreto 5.687/2006**, que contemplou as seguintes finalidades (art. 1º):

i) promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção;

ii) promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos;

iii) **promover a integridade, a obrigação de prestar contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos**. (Grifos não são do original.)

Nesse contexto, assume especial relevância a Lei 12.846/2013 – a Lei Anticorrupção, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

> *O* compliance *no setor público, como instrumento de controle, visa garantir a atuação do ente ou entidade em observância ao conjunto de normas jurídicas*

Nesse amplo, dinâmico e complexo cenário, este singelo ensaio visa trazer a lume uma contribuição para esse fundamental e oportuno debate, no âmbito do nosso País, tendo como foco principal a atuação do órgão constitucional de controle externo da administração pública federal, o **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU**.

Para tal fim, estrutura-se em seis partes autônomas, porém interdependentes, além desta introdução:

- Aspectos doutrinários – uma apresentação
- O *compliance* no ordenamento jurídico nacional – uma visão panorâmica
- A visão da CGU
- TCU – alguns estudos e publicações fundamentais
- *Compliance* e Integridade na jurisprudência do TCU (uma amostra)
- Considerações finais

2. ASPECTOS DOUTRINÁRIOS – UMA APRESENTAÇÃO

O *compliance* no setor público, como instrumento de controle, visa garantir a atuação do ente ou entidade em observância ao conjunto de normas jurídicas, tanto no plano legal como no plano regulamentar ou das regras internas, assumindo um papel estratégico fundamental de poderosa *ferramenta de integridade*.

Funda-se, em regra geral, em quatro passos essenciais: identificar, analisar, prevenir e corrigir situações de desconformidade que possam gerar riscos legais, operacionais e morais para a entidade pública.

Tem por pressuposto que a alta administração se comprometa a respeitar os valores e princípios éticos e as normas internas de controle, irradiando tal postura para todos os integrantes, dirigentes e colaboradores da organização estatal (GRAZZIOLI; SABO PAES, 2018, p. 158-160).

Compliance significa, em síntese, agir de acordo com a lei (do inglês *to comply)*. Neste plano, adotar uma política de *compliance* é seguir um padrão de conformidade legal, mas também é algo mais do que aderência, envolvendo questões éticas e a busca de se evitar o fenômeno da corrupção no âmbito da organização (BRAGA; GRANADO, 2017, p. 1-5).

Compliance diz respeito às ferramentas de concretização da missão, da visão e dos valores de uma empresa ou organização. Não se pode confundi-lo como o mero cumprimento de regras formais e informais, sendo o seu alcance bem mais amplo: "é um conjunto de regras, padrões, procedimentos éticos e legais, que, uma vez definido e implantado, será a linha mestra que orientará o comportamento da instituição no mercado em que atua, bem como a atitude dos seus funcionários" (RIBEIRO; DINIZ, 2015, p. 88).

A principal função do *compliance* é a de "garantir que a própria pessoa jurídica atinja a sua função social, mantenha intactas a sua imagem e confiabilidade e garanta a própria sobrevida com a necessária honra e dignidade" (PLETI; FREITAS, 2016 apud COELHO, 2016, p. 89).

Com efeito, um dos maiores riscos externos que o *compliance* pretende minorar é a quebra da reputação, pois a sua perda provoca "publicidade negativa, perda de rendimento, litígios caros, redução da base de clientes e, nos casos mais extremos, até a falência" (GRAZZIOLI; SABO PAES, 2018, p. 158-160).

Do ponto de vista do controle interno, representa, em essência, a preservação da *imagem* dos gestores e das próprias entidades. Estima-se que, quando a alta administração não apenas prevê, mas respeita os valores

éticos e as normas internas de controle, certamente irradia essa postura para todos os agentes e colaboradores. Ademais, entende-se que o procedimento de estruturação de um sistema de controle interno não pode considerar apenas aspectos preventivos e operacionais, sendo que deve "tratar, ainda, das medidas corretivas a serem adotadas, na hipótese de se identificar alguma irregularidade, garantindo à entidade estar sempre em *compliance* com todos os regramentos internos e externos (Elaboração de um Plano de Contingências). Não se trata apenas de uma boa prática de governança corporativa, mas especialmente de *instrumento de integridade*" (GRAZZIOLI; SABO PAES, 2018, p. 166-167; p. 174-175).

A *governança corporativa*, base da ideia de governança pública, estratégia complementar e interdependente ao *compliance*, trata do relacionamento entre *stakeholders* internos – sócios, diretoria, conselho de administração – e externos – órgãos de fiscalização, controle, regulamentação e a sociedade civil em sentido amplo.

A governança engloba ações voltadas para o reforço da reputação da organização, garantindo os benefícios internos de se trabalhar em regularidade ética e competitividade por ser reconhecida como empresa/organização íntegra e confiável.

As principais características da boa governança, em síntese, são: transparência, integridade, equidade, responsabilidade dos gestores e da alta administração e, sobretudo, a transparência e a prestação de contas (COELHO, 2016, p. 81-82).

3. O *COMPLIANCE* (PROGRAMA DE INTEGRIDADE) NO ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Uma Abordagem Panorâmica

Primeiramente, cabe destacar que a Lei Anticorrupção – Lei 12.846/2013, no seu art. 7º, inciso VIII, define *compliance* como:

> A existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica.

O art. 41 do Decreto 8.420/2015, que regulamentou a supracitada Lei 12.846/2013, acrescentou a essa definição os objetivos do *compliance*:

> Programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Por sua vez, a Lei 13.303/2016 – conhecida como Lei das Estatais, contempla uma **única** vez a expressão *compliance* ao determinar que o estatuto social deverá prever a possibilidade de que a respectiva área se reporte diretamente ao Conselho de Administração:

> Art. 9º A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abranjam:
> (...)
> § 1º Deverá ser elaborado e divulgado Código de Conduta e Integridade, que disponha sobre:
> I - princípios, valores e missão da empresa pública e da sociedade de economia mista, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude;
> II - instâncias internas responsáveis pela atualização e aplicação do Código de Conduta e Integridade;
> III - canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais;
> IV - mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias;
> V - sanções aplicáveis em caso de violação às regras do Código de Conduta e Integridade;
> VI - previsão de treinamento periódico, no mínimo anual, sobre Código de Conduta e Integridade, a empregados e administradores, e sobre a política de gestão de riscos, a administradores.
> (...)
> § 4º O Estatuto social deverá prever, ainda, a possibilidade de que a área de compliance se reporte diretamente ao Conselho de Administração em situações em que se suspeite do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este se furtar à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada.

Ademais, dispõe sobre os *Códigos de Conduta e Integridade*, criados de acordo com os valores mais relevantes para a entidade, e que se qualificam como a etapa mais importante na implementação de qualquer modelo de integridade eficiente e, ao mesmo tempo, como uma estratégica medida de governança corporativa que visa prever os padrões comportamentais a serem observados por todos os integrantes da organização e as eventuais consequências a serem impostas a quem deles se desviar (GRAZZIOLI; SABO PAES, 2018, p. 182; p. 210-211).

É importante assinalar, no contexto do papel essencial do Código de Conduta e Integridade, que merece destaque o mecanismo de proteção ao denunciante, devendo resguardá-lo de retaliações de quaisquer espécies. O espírito da norma é estimular as denúncias de descumprimento das determinações éticas institucionais, porém é importante ressaltar o alerta de que a proteção deve ser direcionada ao denunciante de boa-fé, sob pena de frustrar a efetividade da proteção insculpida na Lei (JUSTEN FILHO, 2016, p. 116).

É importante assinalar, no contexto do papel essencial do Código de Conduta e Integridade, que merece destaque o mecanismo de proteção ao denunciante

Importante também destacar a criação da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional por meio do Decreto 9.203/2017, que define governança pública nos seguintes termos:

> Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

4. A VISÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU

De acordo com a CGU, "**programa de integridade** é um programa de ***compliance*** específico para prevenção, detecção e remediação dos atos lesivos previstos na Lei 12.846/2013, que tem como foco, além da ocorrência de suborno, também fraudes nos processos de licitações e execução de contratos com o setor público" (CGU, 2015, p. 6).

A CGU, neste cenário, editou *importante* ato normativo infralegal, a Portaria 1.089/2018, que dispõe sobre as fases e os procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento dos programas de integridade dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Dela destaco os seguintes conceitos:

> I - Programa de Integridade: conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, em apoio à boa governança; e
> II - Riscos para a integridade: riscos que configurem ações ou omissões que possam favorecer a ocorrência de fraudes ou atos de corrupção.
> Parágrafo único. Os riscos para a integridade podem ser causa, evento ou consequência de outros riscos, tais como financeiros, operacionais ou de imagem.

Camila Mesquita (2019, p. 165), em estudo sobre a referida Portaria CGU 1.089/2018, assim qualificou o compliance público:

> Diferentemente dos demais, seria o programa normativo de integridade ou conformidade elaborado pelos órgãos e entidades da Administração Pública que, abarcando um conjunto de mecanismos e procedimentos setoriais, se destinaria a promover uma eficaz, eficiente e efetiva análise e gestão de riscos decorrentes da implementação, monitoramento e execução das políticas públicas, procuraria promover um fortalecimento tanto da comunicação interna, como da interação entre os órgãos e entidades da Administração Pública na gestão das políticas públicas, traria uma maior segurança e transparência das informações e, por essa razão, promoveria um incentivo à denúncia de irregularidades e controle da corrupção, focado no resultado eficiente, ou seja, na maximização do bem-estar social e na realização dos direito fundamentais, sobretudo os de natureza social (MESQUITA, 2019, p. 165).

5. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU

Alguns Estudos e Publicações Fundamentais

O TCU editou e publicou três documentos fundamentais para a orientação do gestor e administrador público quanto aos pilares do *compliance* e da integridade. São eles:

Dez Passos para a Boa Governança (2014)

> Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.
> Cada vez mais a sociedade tem demandado dos governantes racionalização dos gastos públicos, equilíbrio fiscal, estabilidade monetária e investimentos em infraestrutura, saúde, educação, mobilidade urbana, habitação e segurança. A boa governança de organizações públicas contribui para a superação desses desafios (TCU, 2014, p. 5).

Passos:

1) Líderes devem possuir as competências necessárias ao exercício do cargo.
2) Adoção de código de ética e conduta para membros da Alta Administração e de colegiado superior ou conselhos.
3) Sistema de governança (instâncias internas).
4) Modelo de gestão de estratégia.
5) Considerar as necessidades das partes interessadas (otimização de resultados).
6) Estabelecer metas e responsabilidades, inclusive pela gestão de riscos. Modelo de liderança organizacional.
7) Estabelecer mecanismos de coordenação – abordagens colaborativas.
8) Gestão de riscos, que engloba, entre outras coisas, os controles internos. Aproveitamento das oportunidades e/ou redução da probabilidade e/ou impacto de eventos negativos.
9) Auditoria interna independente.
10) Transparência – prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio da *accountability*.

Dez Passos para a Gestão de Riscos (2018)

> A gestão de riscos, como definida no Decreto 9.203/2017, é um processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos (art. 2º, IV).
> A gestão de riscos, quando corretamente implementada e aplicada de forma sistemática, estruturada e oportuna, fornece informações que dão suporte às decisões de alocação e uso apropriado dos recursos e contribuem para a otimização do desempenho organizacional. Como consequência, aumentam a eficiência e a eficácia na geração, proteção e entrega de valor público, na forma de benefícios que impactam diretamente cidadãos e outras partes interessadas (TCU, 2018, p. 5-6, grifos não são do autor).

Passos:

1) Decida gerenciar riscos de forma proativa.
2) Aprenda sobre gestão de riscos (IN MP/CGU 1/2016).
3) Defina papéis e responsabilidades – três linhas de defesa.
4) Estabeleça a política de gestão de riscos, que seja compatível com a estratégia organizacional.
5) Defina o processo de gestão de riscos – estabeleça procedimentos e selecione técnicas e ferramentas para identificar, analisar, avaliar e registrar riscos e defina procedimentos para monitorar a ocorrência de riscos e a eficácia das respostas adotadas (grifos não são do original).
6) Identifique os riscos-chave – obtenha uma lista abrangente de riscos e avalie a significância de cada um.
7) Trate e monitore os riscos-chave, incluindo avaliações de custo-benefício de cada opção de resposta para tratá-los. Dê ampla publicidade interna, o que facilita a obtenção de *insights* para gerenciá-los.
8) Mantenha canais de comunicação com as partes interessadas (elaborar um plano de comunicação) – órgãos de controle e cidadãos devem ser informados sobre as medidas adotadas para enfrentar os riscos e aproveitar as oportunidades mais significativas.
9) Incorpore a gestão de riscos aos processos organizacionais – elabore um plano e estabeleça um cronograma para incorporar a gestão de riscos aos processos organizacionais, de acordo com a priorização definida.
10) Avalie e aprimore a gestão de riscos – incorpore informações sobre avaliações e planos de aprimoramento aos relatórios de gestão e prestação de contas, dirigidos à sociedade e aos órgãos.



Foto: Leopoldo Silva/Agência Senado

Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção (2018) (Aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública)

> (...) praticamente qualquer organização, como órgãos, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, parcerias público-privadas, fundações, organizações sociais, fundos de pensão etc., está sob risco de fraude e corrupção, bastando a existência de recursos públicos disponíveis para atrair a cobiça dessas máfias. Por vezes, nem isso é necessário. O poder regulatório ou decisório de um órgão ou entidade sobre questões que afetem o mercado ou o patrimônio de particulares atraem igualmente esse risco.
> Ao mesmo tempo que isso ocorre, gestores dos mais variados órgãos e entidades, das três esferas e dos três poderes, lutam para melhorar a administração pública, em especial os serviços públicos. A sociedade cobra, e com razão, padrões cada vez mais altos de serviços, elevando os desafios da atividade para os gestores. No entanto, haverá um momento em que nem mais recursos ou servidores serão suficientes para atenuar e fazer frente às consequências dos desvios.
> Assim, é preciso reconhecer a fraude e a corrupção como grandes obstáculos ao progresso social do país. Nesse sentido, torna-se necessário um salto de qualidade na governança e gestão pública, por meio da redução dos níveis de fraude e corrupção a patamares similares aos de países desenvolvidos. Este referencial visa justamente contribuir para o alcance desse objetivo (TCU, 2018, p. 12-13).

O referido documento expõe, de maneira detalhada, como atuar contra a ocorrência de fraude e corrupção no setor público, apresentando as **cinco fases** em que deve ocorrer a atuação proba e íntegra do gestor estatal:

1) Prevenção – gestão da ética e integridade e os controles preventivos.
2) Detecção – controles detectivos, canal de denúncias e auditoria interna.
3) Investigação – pré-investigação, execução da investigação e pós-investigação.
4) Correção – ilícitos éticos, administrativos, civis e penais.
5) Monitoramento - geral e contínuo.

6. COMPLIANCE E INTEGRIDADE NA JURISPRUDÊNCIA DO TCU (UMA AMOSTRA)

Acórdão 1570/2005-Plenário

Acórdão:
9.1. determinar ao Banco Central do Brasil, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 250, inciso II, do RI/TCU que:
9.1.1. elabore, no prazo de 180 dias, Manual de Procedimentos para Realização da Avaliação de Controle Interno e *Compliance* – ACIC de Câmbio e de Transferências Internacionais de Reais – TIR e insira-o no Manual de Supervisão Bancária.

Acórdão 1832/2006-Plenário

Sumário:
Auditoria operacional. Riscos operacionais associados à administração da dívida pública. Determinações e recomendações. Ciência. Arquivamento.
Acórdão:
9.2.3 – estude a viabilidade de implantação de uma área de Gestão de Risco Operacional no âmbito da STN, dotada de autonomia e independência com relação às outras coordenações-gerais, com funções (ou áreas) de gerência de risco operacional, controles internos, *compliance* (com foco em risco operacional), auditoria interna e gestão de segurança, abrangendo toda a estrutura da Secretaria do Tesouro Nacional.

Acórdão 2604/2018-Plenário

Sumário:
Auditoria operacional coordenada pela Seccor. Avaliação dos controles de prevenção e detecção relacionados à fraude e à corrupção de 287 instituições federais em face dos respectivos poderes econômico e de regulação. Mapa de exposição com o *status* de cada unidade. Elevada exposição ao risco de fraude e corrupção. Fragilidades nos sistemas de integridade. Alto índice de instituições ainda em níveis iniciais de gestão de riscos e controles internos. Ausência ou deficiência dos modelos de dados abertos, transparência e *accountability*. Ausência de critérios mínimos e objetivos para indicação de dirigentes nas instituições federais. Publicação do mapa de exposição. Determinações. Recomendações. Ciência.

Acórdão 8661/2018-2ª Câmara



Voto:
Os esclarecimentos prestados pelo Sest-Senat evidenciaram que a inabilitação não teria sido indevida, já que não teria decorrido da condenação dos então sócios da licitante, mas, sim, da deliberada omissão nas informações prestadas junto ao formulário para a avaliação de ***compliance***, tendo a aludida empresa prestado informação incompleta ou inverídica, ao ser questionada sobre as autuações, acusações e/ou condenações contra a empresa ou qualquer dos seus sócios em face da Lei Anticorrupção Empresarial, nos termos do item 3.12 do aludido formulário.
Essas informações passaram, aliás, a ter grande relevância para o andamento dos processos licitatórios a partir da moderna exigência legal no sentido de as empresas instituírem e aplicarem os correspondentes programas de integridade e ***compliance***.
Não subsiste, então, o insanável vício pela aludida exigência, devendo-se destacar que, após a fase de negociação dos valores, a 2ª colocada no certame cobriu o preço ofertado pela então 1ª colocada (ora representante) e, com isso, restou afastada a eventual discussão sobre a economicidade no certame.

Acórdão:
9.4. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte e o Serviço Social do Transporte atentem para a necessidade de desenvolver, normatizar e formalizar o correspondente programa institucional de integridade e *compliance*, pois a mera exigência isolada de mecanismos de integridade na avaliação dos processos de licitação pública pode resultar na eventual ofensa aos princípios da razoabilidade e da isonomia.

Acórdão 1845/2019-Plenário

Voto:
26. De fato, consoante consignou o ilustre Ministro Benjamim Zymler no voto condutor do Acórdão 898/2019-TCU-Plenário, ao relatar o TC 003.560/2019-8, a utilização do GRI merece uma análise mais aprofundada, inclusive quanto à eventual necessidade de determinação para que a estatal altere o seu regulamento interno de licitações e contratos, no caso de esta Corte de Contas concluir em definitivo pela ilegalidade da aludida exigência.
27. No caso, cabe verificar se a apuração desse parâmetro é conduzida com objetividade e transparência e se sua adoção como critério de habilitação de licitantes configura a instituição de exigência restritiva e sem previsão legal.
28. Entendo, contudo, mais adequado, em substituição às diligências propostas pela Selog nos itens 32.5.c e 32.5.d, que tal exame seja realizado em processo apartado, a ser instruído pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (Seinfra Petróleo), por se tratar de sua área de atuação, e sob a coordenação e direção do relator responsável pela LUJ na qual se insere a estatal.
29. É que, consoante consta dos autos, a avaliação do Grau de Risco de Integridade (GRI) dos fornecedores por parte da Petrobras faz parte de um processo de investigação e coleta de informações sobre a idoneidade de uma empresa e dos integrantes do seu quadro societário, denominado ***Due Diligence* de Integridade** (DDI), cujo objetivo é fornecer subsídios aos gestores da estatal sobre os riscos potenciais de fraude e corrupção no relacionamento comercial com fornecedores, parceiros operacionais e demais partes com as quais se relacione em processos de aquisições ou desinvestimentos.
30. Segundo a estatal, o procedimento de DDI, que visa aumentar a segurança nas contratações de bens e serviços e mitigar riscos em relação às práticas de fraude e corrupção, compreende, de um lado, a identificação de fatos de risco de integridade atrelados a determinada contraparte e, de outro, a verificação de se tal contraparte possui mecanismos de controle proporcionais aos riscos identificados e capazes de mitigar a exposição da estatal enquanto contratante.
31. Esse procedimento integra os elementos estabelecidos no âmbito do Programa Petrobras de Prevenção à Corrupção (PPPC), que prevê mecanismos de prevenção, detecção e correção de atos não condizentes com as condutas estabelecidas e requeridas pela Companhia, pautando a atuação das partes interessadas em iniciar e manter relacionamento com a Petrobras.
32. Referido programa de integridade foi desenvolvido e tem sido aplicado pela estatal em cumprimento à Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) e a seu regulamento (Decreto 8.420/2015), à Lei das Estatais (Lei 13.303/2016), à Lei Anticorrupção norte-americana (***Foreign Corrupt Practices Act*** 1977 – FCPA), à qual se sujeita por possuir valores mobiliários negociados na Bolsa de Nova Iorque, e em observância ao "Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais: Orientação para a Gestão da Integridade nas Empresas Esta-

tais", publicado pela Controladoria-Geral da União em dezembro de 2015.
33. Trata-se, portanto, da gestão de riscos, com foco em controles preventivos, da Petrobras em seus processos de aquisição.
34. Por envolver ações de aprimoramento dos controles internos, cuja implementação decorre inclusive de determinações legais, tal matéria se insere na política de governança corporativa da Petrobras, abarcando todas as contratações da estatal.
35. Ou seja, embora a aplicação do GRI/DDI se preste à área de compras, a sua definição e a avaliação é atribuição da governança da empresa, e não dos gestores responsáveis por suas aquisições. Tanto é que, segundo informado pela Petrobras, tais procedimentos competem à sua Gerência Executiva de Conformidade, a qual é ligada à Diretoria de Governança e Conformidade, que, por sua vez, não tem qualquer subordinação ou vinculação administrativa com a área de suprimento de bens e serviços.
36. Assim, o exame dessa matéria em um processo específico de fiscalização, conduzido pelos setores deste Tribunal envolvidos na avaliação do desempenho e da conformidade da gestão da Petrobras, que detêm conhecimento aprofundado acerca da sua organização e funcionamento, possibilitará a devida abrangência que o tema requer.
Acórdão:
9.5. determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (Seinfra Petróleo) que examine, em processo apartado, a legitimidade e a legalidade dos procedimentos utilizados pela Petrobras para a aferição do Grau de Risco de Integridade – GRI de empresas e da utilização desse parâmetro como critério de habilitação em certames.

Acórdão 2763/2020-Plenário

Voto:
Necessidade de estabelecimento de metas e instrumentos de *compliance* no repasse de recursos do BB à FBB
35. Sem prejuízo da conclusão que expus no tópico anterior, concordo com a unidade técnica quando assinala que o repasse de recursos do Banco do Brasil à FBB é feito sem os devidos controles que assegurem o alcance de metas e demais instrumentos de *compliance*, entre os quais destaco:
- pactuação de objetivos, metas e prazos;
- mecanismos fiscalização e controle da execução orçamentária;
- forma de prestação de contas da FBB ao Banco;
- mecanismos de responsabilização de agentes e cláusulas punitivas para Fundação, em casos injustificados de não atingimento de metas, inadimplemento de obrigações ou prática de irregularidades.
36. Nesse sentido, é acertada a conclusão do titular da SecexFinanças ao assinalar a necessidade de um "termo de ajustamento de deveres e obrigações" a "permitir que o Banco do Brasil fiscalize a boa aplicação desses recursos, inclusive - e principalmente - quanto à finalidade e a eficiência de seus investimentos sociais."
37. Trata-se da aplicação de recursos de uma sociedade de economia mista, que, por isso, deve seguir, como regra geral, os princípios da Administração Pública fincados no *caput* do art. 37: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
38. Embora FBB tenha afirmado seguir o Regulamento de Licitações e Contratos do Banco do Brasil (RLBB) e esteja sujeita ao acompanhamento de auditoria externa e de seu conselho fiscal, o que revela alguma aderência a esses princípios, é imperioso estabelecer critérios para aferição da sua eficiência, o que requer a pactuação de metas e a definição de mecanismos de responsabilização.
39. Portanto, acolho em parte as determinações propostas pela SecexFinanças nos subitens b.1.1, b.1.2 e b.1.2.2, cujo teor passo a sintetizar no seguinte comando:
Fixar o prazo de 90 (noventa) dias ao Banco do Brasil S.A., para que implemente, se ainda não o fez, e apresente a este Tribunal instrumentos formais para regulamentar os repasses de recursos à Fundação Banco do Brasil, com o estabelecimento de metas de aferição periódica e mecanismos de *compliance*, incluindo procedimentos de fiscalização e controle da execução orçamentária, forma de prestação de contas ao Banco do Brasil e previsão de responsabilização de agentes e cláusulas punitivas à Fundação, em casos injustificados de não atingimento de metas, inadimplemento de obrigações ou prática de irregularidades.

Acórdão 2764/2020-Plenário

Sumário:
Relatório de Acompanhamento (conformidade). Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC). Adequação das empresas estatais federais ao novo estatuto jurídico definido pela Lei 13.303/2016 (Lei de Responsabilidade das Estatais - LRE). Dificuldade de cumprimento de exigências que demandam mudanças na cultura organizacional. Implementação insuficiente de instrumentos exigidos nos arts. 85 a 90 da Lei 13.303/2016, relativos ao controle do poder público e da sociedade sobre as estatais. Outros achados e oportunidades de aperfeiçoamento. Recomendações. Ciência. Encaminhamento de cópia dos autos. Apensamento.

Acórdão 312/2021-Plenário

Voto:
Vê-se que o código de boas práticas reconhece o conselho de administração como órgão que deve estar consciente dos impactos que as atividades da empresa podem causar na sociedade e que, como organismo central do sistema de governança corporativa, deve ser o guardião dos princípios, valores e do objeto social.
Por fim, considerando que o alcance do objeto social e a atuação dentro de parâmetros de conformidade e integridade, exige o monitoramento das atividades, o código prescreve que o conselho de administração avalie a eficácia do sistema de integridade/conformidade, que deve ser implementado nos termos do seu capítulo 4, Órgãos de Fiscalização e Controle, item 4.5, Gerenciamentos de Risco, Controles Internos e Integridade/Conformidade (*Compliance*).
Assim, não há que se eximir as empresas controladoras da responsabilização apurada nos autos, tendo em vista as suas obrigações, via conselho de administração ou diretamente, de orientar suas controladas para que cumpram suas funções sociais e de monitorar a exposição a riscos e a eficácia dos sistemas de integridade dessas empresas.
As provas contidas nas ações penais e nos acordos de leniência representam fortes indícios de que os acionistas controladores praticaram atos com abuso de poder e que foram, no mínimo, negligentes quanto ao cumprimento de suas obrigações de monitoramento da eficácia dos sistemas de integridade das suas controladas.
O esquema de fraudes a licitações e pagamento de propinas relacionados aos contratos de construção do Cenpes e do CIPD não poderia ter prosperado sem o consentimento ou a negligência dos acionistas controladores das empresas signatárias.
Nesses termos, acompanhando a jurisprudência do Tribunal, incluo os acionistas controladores na relação processual para citação solidária com os demais responsáveis.

Acórdão 1627/2021-Plenário

Voto:
Conforme informado pela estatal, a nomeação do Sr. (...) como membro da Diretoria Executiva da Petrobras foi precedida de avaliação dos critérios de integridade e *compliance*, o que se denomina como "*Background Check* de Integridade", e foram observados os requisitos mínimos e impedimentos para participação em cargos da administração, trazidos pela Lei 13.303/2016, de 30/6/2016.





(...)
Portanto, como se vê, não foram constatadas irregularidades na indicação do Sr. (...) para ocupar o cargo de diretor executivo da Petrobras, motivo pelo qual a presente representação deve ser julgada improcedente.

Acórdão 1744/2021-Plenário

Voto:
(...), o estabelecimento de parcerias requer a observância aos princípios constitucionais e societários aplicáveis às empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como às regras de gestão, governança e de compliance exigidas.
Desta forma, não há motivação suficiente a suportar a contratação direta, pelo BNDES, de consultorias especializadas, com fundamento no artigo 28, § 3, inciso II, da Lei das Estatais.
Acórdão:
9.2. considerar juridicamente inviável a utilização do instituto de inaplicabilidade de licitação prevista no art. 28, § 3º, II, da Lei 13.303/2016, para fundamentar a contratação de consultores técnicos especializados.

Acórdão 2575/2022-Plenário

Acórdão:
1.7.1. Recomendar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) que, em relação ao indicador "Tempo de Responsividade", (i) passe a coletar de forma estruturada a data de ocorrência do fato (ou de início, caso ainda em curso) , com a opção de o colaborador informar que não a conhece, e a data em que tomou ciência, (ii) considere refinar a métrica do tempo de responsividade dos processos internos, dividindo-a em dois períodos: o tempo de responsividade da área de apuração e o tempo de responsividade do órgão deliberativo;
1.7.2. Recomendar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) que, objetivando otimizar a apuração das denúncias e garantir a aplicação justa e consistente das ações disciplinares, crie e passe a monitorar o indicador "Taxa de Conversão das Sanções Propostas";
1.7.3. Recomendar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) que estruture e disponibilize as informações acerca de sanções propostas e não aplicadas para fins de análise de *background check*;
1.7.4. Recomendar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) que incorpore novos métodos de avaliação dos treinamentos ofertados, de modo a obter retorno sobre seu impacto nas condutas e tarefas executadas por seus colaboradores e retroalimentar o planejamento de novos treinamentos de *compliance*.
1.7.5. Recomendar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) que monitore o indicador "Nível de Engajamento dos Denunciantes" com base no retorno dos informantes à denúncia realizada, como uma medida do engajamento do denunciante.
1.7.6. Recomendar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) que, em relação ao indicador "Nível de Aproveitamento das Denúncias Realizada", continue monitorando o número de denúncias arquivadas, utilizando os filtros que entender necessários, a fim de aferir a necessidade de treinamentos específicos aos usuários.
1.7.7. Dar ciência desse processo, e propor à Secretaria de Controle Externo responsável pelo jurisdicionado - Petrobras, que avalie a pertinência de efetuar verificações periódicas do Programa de *Compliance* da Estatal e assim constatar sua evolução.
1.7.8. Arquivar o presente monitoramento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após tudo o que foi aqui exposto, podemos inferir que o TCU já possui uma longa atuação no exame, fiscalização e controle do *compliance*/programas de integridade no setor público federal, incluindo a administração direta e indireta. A propósito, cabe salientar que em 2005 o TCU já tratava da questão, fazendo determinação ao Banco Central do Brasil para que elaborasse Manual de Procedimentos para Realização da Avaliação de Controle Interno e *Compliance* e o inserisse no Manual de Supervisão Bancária.

Destaque-se ser essa a decisão **mais antiga** em que aparece o termo *compliance* nos itens de deliberação.

No ano seguinte, ao realizar auditoria para verificar os riscos associados à administração da dívida pública, o Tribunal sugeriu a implantação de uma área de Gestão de Risco Operacional no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional, dotada de autonomia e independência, com funções de gerência de risco operacional, controles internos, *compliance* (com foco em risco operacional), auditoria interna e gestão de segurança, abrangendo toda a estrutura da STN.

Mais recentemente (2018), uma auditoria evidenciou uma situação preocupante, ao demonstrar a elevada exposição ao risco de fraude e corrupção em instituições federais, decorrente das fragilidades nos sistemas de integridade, dos níveis iniciais de gestão de riscos e controles internos, da ausência ou deficiência dos modelos de dados abertos, transparência e *accountability*, e da ausência de critérios mínimos e objetivos para indicação de dirigentes.

Também foram apresentadas deliberações que trataram de possível ofensa aos princípios da legalidade, da razoabilidade e da isonomia decorrente da mera exigência isolada de mecanismos de integridade em certames licitatórios, bem como da aferição do grau de risco de empresas e da sua utilização como critério de habilitação de licitantes, uma vez que podem configurar exigência restritiva e sem previsão legal.

O Tribunal, em outro caso que chamou a atenção, evidenciou a necessidade de instrumentos formais para regulamentar os repasses de recursos de entidade à sua fundação, com o estabelecimento de metas de aferição periódica e mecanismos de *compliance*, incluindo procedimentos de fiscalização e controle da execução orçamentária, forma de prestação de contas e previsão de responsabilização de agentes e cláusulas punitivas, em casos injustificados de não atingimento de metas, inadimplemento de obrigações ou prática de irregularidades. Em fiscalização para verificar a adequação das empresas estatais federais ao novo estatuto jurídico definido pela Lei 13.303/2016 (Lei de Responsabilidade das Estatais), constatou-se dificuldade de cumprimento de exigências que demandam mudanças na cultura organizacional e implementação insuficiente de instrumentos exigidos na norma, relativos ao controle do poder público e da sociedade sobre essas entidades.

Em outro caso, o TCU entendeu que não há que se eximir as empresas controladoras da responsabilização em face de fortes indícios de que tenham praticado atos com abuso de poder e que foram, no mínimo, negligentes quanto ao cum-

primento de suas obrigações de monitoramento da eficácia dos sistemas de integridade das suas controladas, tendo em vista as suas obrigações, via conselho de administração ou diretamente, de orientá-las para que cumpram suas funções sociais e de monitorar a exposição a riscos e a eficácia dos sistemas de integridade dessas empresas.

Concluiu-se que o esquema de fraudes a licitações e pagamento de propinas não poderia ter prosperado sem o consentimento ou a negligência dos acionistas controladores das empresas signatárias.

Importante observar, ademais, que a Corte de Contas considerou improcedente representação que questionava a nomeação de um membro da Diretoria Executiva de estatal, tendo em vista a constatação de que o ato foi precedido de avaliação dos critérios de integridade e *compliance*, tendo sido observados os requisitos mínimos e impedimentos para participação em cargos da administração.

Gostaria, ao finalizar este ensaio, de trazer a lume citação que sempre utilizei ao encerrar as minhas palestras sobre o tema: "Há que buscar uma efetiva mudança de pensamento, uma verdadeira alteração e aquisição de cultura por parte dos atores, o que somente ocorre no tempo próprio de cada empresa, não sendo eficiente a imposição, pois o 'Compliance é um estado de espírito'!!"

Na sequência, foi apresentada deliberação por meio da qual o TCU considerou juridicamente inviável a utilização do instituto de inaplicabilidade de licitação prevista na Lei das Estatais para fundamentar a contratação direta de consultores técnicos especializados, uma vez que o estabelecimento de parcerias requer a observância aos princípios constitucionais e societários aplicáveis às empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como às regras de gestão, governança e de *compliance* exigidas.

Por fim, é trazido à colação recente decisão que efetuou diversas recomendações a relevante sociedade de economia mista no sentido do aperfeiçoamento dos seus procedimentos internos de apuração de denúncias e de garantia da aplicação justa e consistente das ações disciplinares, entre outras medidas de fortalecimento das suas atividades de controle e *compliance*.

Feito esse breve relato da jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre a matéria, pode-se concluir que, sem dúvida, o caminho ainda é desafiador, mas os instrumentos necessários já estão postos à disposição dos órgãos de controle e, em especial, dos gestores e administradores públicos.

Gostaria, ao finalizar este ensaio, de trazer a lume citação que sempre utilizei ao encerrar as minhas palestras sobre o tema:

Há que buscar uma efetiva mudança de pensamento, uma verdadeira alteração e aquisição de cultura por parte dos atores, o que somente ocorre no tempo próprio de cada empresa, não sendo eficiente a imposição, pois o '*Compliance* é um estado de espírito'!! (CANDELORO; RIZZO, 2012, apud RIBEIRO; DINIZ, 2015, p. 98.) (Grifos não são do original.)

REFERÊNCIAS

BRAGA, M. A. de A.; GRANADO, G. A. R. Compliance no setor público: necessário, mas suficiente? equilíbrio entre compliance e accountability parece ser caminho razoável para mitigar corrupção. **Jota**, São Paulo, 17 abr. 2017. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/compliance-no-setor-publico-necessario-mas-suficiente-17042017. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 17 maio 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Programa de Integridade**: diretrizes para empresas privadas. Brasília, DF: CGU, 2015. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf. Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **10 passos para a boa governança**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SEPLAN), 2014. 28 p., il.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **10 passos para a boa gestão dos riscos**. Brasília, DF: TCU, 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/10-passos-para-a-boa-gestao-de-riscos.htm. Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção**: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. 2. ed. Brasília, DF: TCU, 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf. Acesso em: 15 maio 2023.

COELHO, C. C. B. P. Compliance na Administração Pública: uma necessidade para o Brasil. **RDFG: Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, Guanambi, Bahia, v. 3, n. 1, p. 75-95, jul./dez. 2016. Disponível em: https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/RDFG/article/view/13871/7602. Acesso em: 25 maio 2023.

GRAZZIOLI, Airton; SABO PAES, José Eduardo. **Compliance no Terceiro Setor**, São Paulo: Editora Elevação, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Estatuto Jurídico das Empresas Estatais**: Lei nº 13.303/2016 – Lei das Estatais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MESQUITA, C. B. C. de. O que é compliance público? partindo para uma Teoria Jurídica da Regulação a partir da Portaria nº 1.089 (23 de abril de 2018) da Controladoria-Geral da União (CGU). **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 147-182, maio 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Integridade pública**: uma estratégia contra a corrupção: Recomendação do Conselho da OCDE. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf. Acesso em: 9 fev. 2022.

RIBEIRO, M. C. P; DINIZ, P. D. F. Compliance e Lei Anticorrupção nas Empresas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 52, n. 205, p. 87-105, jan./mar. 2015. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p87. Acesso em: 16 maio 2023.



COMPLIANCE: uma proposta necessária de implantação no Poder Judiciário estadual

Fernando Cerqueira Chagas
Doutorando em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ
Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.
Presidente da Comissão de Formação Aperfeiçoamento de Magistrados da EMERJ.

Lúcia Frota Pestana de Aguiar
Pós-Doutora em Direito pela Universidade Estácio de Sá - UNESA.
Diretora da Escola de Administração Judiciária do TJRJ. Membro do Fórum Permanente em Transparência e Probidade Administrativa da EMERJ.

Resumo: A entrada em vigor da Lei Anticorrupção, a Lei nº 12.846/13, demonstrou a necessidade de haver a implantação de um programa de *Compliance*, em especial na Administração Pública, e mais ainda no Poder Judiciário. A normatização existente já demonstra que uma governança com controle e conformidade de regras a fim de prevenir quaisquer possibilidades de atos fraudulentos ou desviantes é o modo ideal para impedir a corrupção. A criação, desenvolvimento e execução das normas de conformidade funcionam como um guia e um incentivo para que todos os colaboradores ligados às mesmas instituições atuem dentro dos regulamentos. Criar um cenário inóspito para atos de desvio, onde a fraude não consiga prosperar, é a função precípua do programa a ser implementado, por intermédio de um complexo de atos correlacionados e compostos por regramentos internos, respeitando a normatização já em vigor. Prevenir possíveis riscos e gerir os já existentes, identificando equívocos vivenciados anteriormente, e apresentando novas estratégias como forma de solucionar em prazo mais célere, significa exatamente agir em conformidade. O *Compliance* não é mais um mecanismo dispensável. A partir da nova lei de licitações e contratos, tornou-se evidente a função do Programa de Integridade. De todo modo, atuar em *Compliance* é mais que uma tendência, marca uma busca incessante pela Administração com lisura, solidez, transparência e justiça.

Palavras-chave: *Compliance*; Transparência; Integridade Pública.

Abstract: *The entry into force of the Anti-Corruption Law, Law 12.846/13, demonstrated the need for the implementation of a Compliance program, especially in the Public Administration, and even more so in the Judiciary. Existing standardization already demonstrates that governance with control and compliance of rules to prevent any possibility of fraudulent or devious acts is the ideal way to prevent corruption. The creation, development and implementation of compliance standards, act as a guide and an incentive for all employees linked to the same institutions to act within the regulations. Creating an unusable scenario for acts of deviation, where fraud cannot thrive is the primary function of the program to be implemented, through a complex of correlated acts composed of internal rules, respecting the standardization already in force. Preventing possible risks and managing existing ones, identifying misconceptions experienced previously and presenting new strategies to solve faster time means exactly acting accordingly. Compliance is no longer an expendable mechanism. From the new law of bids and contracts it became evident the function of the Integrity Program. In any case, acting in Compliance is more than a trend, marks an incessant search for management with smoothness, solidity, transparency, and justice.*

Keywords: *Compliance; Transparency; Public Integrity.*

1. INTRODUÇÃO

Compliance, em seu conceito etimológico, origina-se do verbo *to comply*, que, por sua vez, significa agir de acordo com algo, como um conjunto de normas, uma cartilha, uma ética específica corporativa de certa instituição ou empresa, ou, ainda, pode ser algo que venha a ser cunhado calmamente por meio dos múltiplos pilares das boas práticas e da responsabilidade ética.

Agir de acordo com o que é correto já se encontra introjetado em toda e qualquer formação jurídica, pois a justiça só poderá ser alcançada agindo-se rigorosamente dentro do princípio da legalidade. Ainda assim, é público e notório o elevado grau de comprometimento ético que acomete a humanidade atual.

Considerando, assim, insuficiente apenas a formação catedrático-funcional obtida na formação e aperfeiçoamento dos operadores da justiça, nota-se a necessidade de implementar algo além, um modelo próprio de comprometimento ético que seja capaz não apenas de traçar comportamentos, mas, sobretudo, de relembrar conceitos e escolhas éticas como um ponto de partida para a construção de uma solidez institucional muito maior e mais bem estruturada.

É interessante situar a expressão de origem anglo-saxônica no idioma pátrio e, para tanto, se encontra outra palavra que atende perfeitamente às mesmas exigências semânticas: integridade.

E, ao se falar em integridade, de imediato, reporta-se a algo em sua inteireza, ou seja, a ideia de íntegro ou intocado conduz a uma plenitude de atuações e, por outro lado, opõe-se a algo incompleto ou faltante.

A estrutura sólida e firme é aquela que não contém rachaduras, brechas ou infiltrações. E é exatamente nesse diapasão que se buscará a nova construção do ideal conceito de integridade pública para o Poder Judiciário.

O *Compliance* inserido no Poder Judiciário conduz a um estado ou condição de um órgão ou entidade pública que se apresenta em sua completude, atuante como um organismo vivo e inteiramente saudável.

A atuação sólida e sem desvios deve conduzir os valores norteadores da atuação de toda a Administração Pública. Um guia completo de atuação calcada na integridade será um ganho para toda a sociedade que precisa de uma responsável e ética aplicação da justiça.

A boa governança só pode ser realizada mediante uma atuação íntegra. Assim, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE a traz como uma condição para todas as atividades públicas se legitimarem e serem efetivas.

A Controladoria-Geral da União apresenta um guia completo sobre a implantação de um programa de integridade, no qual se encontra o seguinte: "promover a integridade e a prevenção à corrupção no setor público é essencial não só para preservar a credibilidade das instituições públicas em suas decisões, mas também para assegurar um campo propício para os negócios privados."[1] Os principais aspectos iniciais para implantação do *Compliance* implicam conduta ética, políticas de incentivo às boas práticas, sistemas de prestação de contas, monitoramento de recursos e interações com a sociedade.

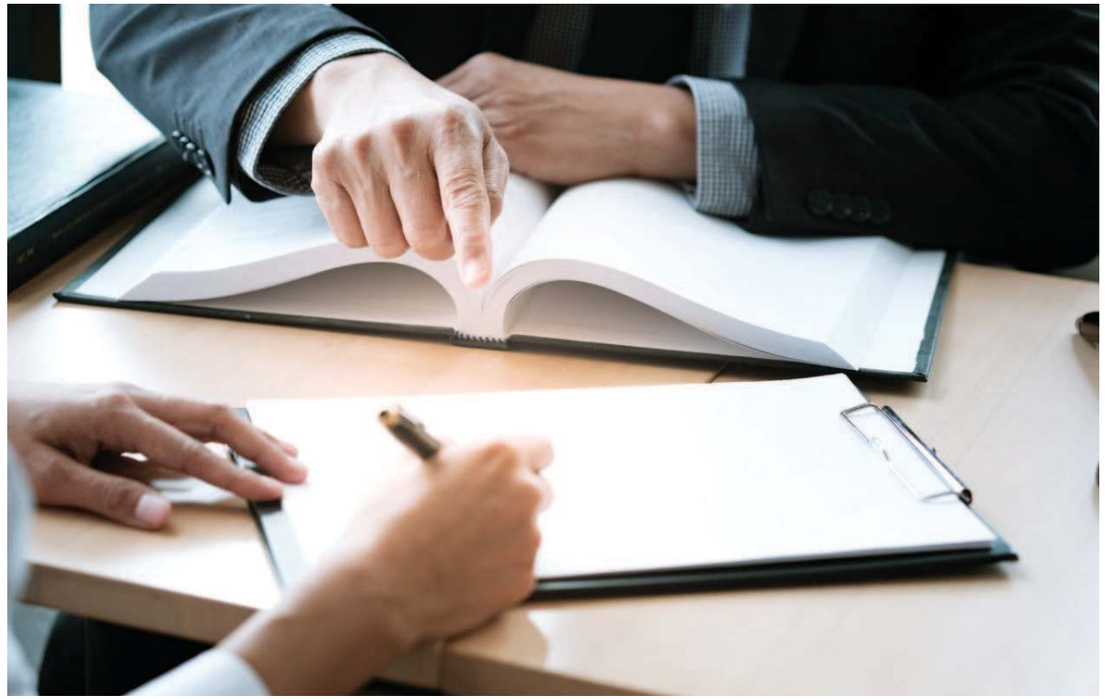
E, por fim, será demonstrado que a nova lei de licitações trouxe uma série de inovações sobretudo a condição de implementação de programa de integridade para empresas que pretendam participar de licitações e pactuar com o Poder Público em contratos de grande vulto.

2. O COMPROMETIMENTO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO NA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE *COMPLIANCE*

A implantação de um Programa de *Compliance* só pode prosperar se for iniciada e contar com a credibilidade da alta Administração. O primeiro mapeamento é essencial para que sejam determinados o alcance do Programa, as metas, as unidades relacionadas e o *Compliance Officer*.

A seguir, será necessário designar um profissional habilitado para liderar o Programa e, ao mesmo tempo, desenvolver ações de capacitação para tudo que será determinado dentro dos novos mecanismos.

O *Compliance Officer*, ou Oficial de *Compliance*, representará a reunião de todos os segmentos explorados pelo Programa de *Compliance* e deve ter atuação diplomática apta a dialogar com as múltiplas unidades, mantendo a solidez e a ética na tomada de decisões. Ele construirá uma detalhada análise de riscos para que possa compreender os desafios da implantação do Programa. Com base na gestão estratégica, será, em sequência, desenvolvido um plano de ação a ser colocado em prática antes do próprio Programa de *Compliance*.



A divulgação da tomada de posição institucional, assim como o cronograma de políticas internas, passará a representar vetores essenciais para que o *Compliance* possa efetivamente prosperar.

Sabe-se que é da essência de um Programa de Integridade a elaboração de um Código de Ética ou de Conduta, que surgirá para reforçar os valores da instituição. O *Compliance Officer* deverá monitorar a gestão de riscos rotineiramente sempre conscientizando os gestores e colaboradores sobre o relevo de estar em *Compliance*, de acordo com os valores institucionais.

Um bom exemplo que está alcançando a todos é a transferência da base de dados de um servidor interno para um servidor remoto, denominado "nuvem". Trata-se de um exemplo prático de decisão em que estar em *Compliance* será a ferramenta garantidora de maior segurança, uma vez que o programa preverá os riscos que a transferência de servidores poderá criar, uma vez que dados sensíveis precisam de proteção ainda maior.

Outro passo de relevo é o método de como identificar eventuais irregularidades que possam ser cometidas internamente, sem mesmo tal consciência por parte dos seus agentes. Assim, passa a ser interessante a criação de um "controle de qualidade interno", que poderá ser realizado por meio de um serviço de auditoria especializado e sem vínculo com a instituição. No Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro há diversas serventias já certificadas pela norma ISO 9001, em excelência na gestão de qualidade. E, para tanto, tais unidades passam por auditorias internas e externas regularmente.

Vale salientar que um canal de denúncias deverá necessariamente ser criado para que possa ser comunicada com celeridade e facilidade toda e qualquer irregularidade cometida e propiciar a denúncia, inclusive anônima, por qualquer colaborador.

3. O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O reconhecimento do direito fundamental à boa administração exige, preliminarmente, uma interface com a administração pública como disciplina autônoma, para que seja viável obter a realidade do panorama enfrentado a fim de identificar com precisão todas as arestas a serem aparadas, viabilizando, assim, por intermédio de um plano de integridade, a boa administração.

Pelo sistema constitucional brasileiro, a governança se apresenta como a face objetiva do direito fundamental à boa administração. Nesse sentido, o Programa

1 BRASIL. Controladoria-Geral da União. Manual para Implementação de Programas de Integridade. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes /integridade/arquivos/manual_profip.pdf. Acesso em: 27 dez. 2021.

de *Compliance* certamente irá contribuir para a maior efetividade das boas práticas administrativas, que, por sua vez, proporcionarão a entrega de uma prestação jurisdicional mais eficiente.
A proposta é ousada, segura e responsável: o Programa de *Compliance* incorporado à prestação jurisdicional, com boas práticas na Administração Judiciária, marcará o caminho reto para a Integridade na democracia nacional.

> Se o reconhecimento de um direito fundamental à boa administração é consolidação da lógica do constitucionalismo valorativo, que tem na pessoa o seu elemento central e com isso, subordina o agir estatal a esse mesmo vetor finalístico; também é prudente ter em conta o risco de que tal proclamação resulte em recurso meramente simbólico/retórico, que pouco ao nada acrescente ao desenho constitucional. Esse novo direito pode ser definido como proposta transformadora do sistema jurídico [...]. (VALLE, 2010, p. 15)[2]

A busca pela boa administração exige dinamismo e programação calendarizada, tendo como estratégia de governança o transpasse político entre diversas gestões. A ação isolada para aprimoramento interno é bem-vinda, mas sozinha será sempre incapaz de promover que os seus efeitos sejam ampliados. A governança é o conceito proposto pelos teóricos da moderna administração, pelo potencial de democratização do exercício da função.
A exposição dos benefícios concretos, na gestão administrativa de um tribunal, da prática da governança, demonstra sua pura eficácia.
O presente trabalho não exaurirá o conteúdo de todo um Programa de *Compliance*; apenas demonstra os benefícios por ele trazidos, bem como a real necessidade dele.
O colaborador deve ser identificado individualmente e, ainda, cautelosamente capacitado para o bem da própria Administração Pública. E, junto a isso, deverá ser fortalecido o sentido maior de pertencimento a uma instituição, no caso em questão, a um tribunal, cujos valores éticos estão em primazia para o bem da própria coletividade.

5. *COMPLIANCE*: GOVERNANÇA E *ACCOUNTABILITY*

Accountability é o complexo de mecanismos em que os gestores de uma organização devem prestar contas do resultado de suas ações. A palavra *accountability*, de origem anglo-saxônica, em português inexiste. Ainda assim, pode ser traduzida como responsabilização, fiscalização e controle social. E qual seria o motivo dessa necessidade?
O que se estabeleceu hoje na humanidade foi a era da desconfiança. A pandemia do novo coronavírus uniu-se às demais crises político-econômicas mundiais, enchendo os meios de comunicação de falsas notícias (*fake news*) e, assim, chacoalhando o mundo.

> Alguns autores defendem a noção menos abrangente do termo, que não compreende em seus limites as relações informais de fiscalização e controle, não considerando assim como agentes de *accountability*, a imprensa e organizações da sociedade civil que comumente se incumbem de monitorar e denunciar abusos e condutas sem ética de agentes públicos no exercício do poder. Outros autores admitam um rol de relações bem mais abrangente, estipulando que tais relações devem necessariamente incluir a capacidade de sanção aos agentes públicos. (VIEIRA, 2009)[3]

A *accountability*, portanto, é o mecanismo a decisões transparentes, exatamente como propõe a governança. O jurisdicionado passa de consumidor de prestação jurisdicional a um desempenho ativo como sujeito nas decisões públicas. Alterando o lugar de passivo para ativo guardião de seus direitos individuais, o jurisdicionado obtém outro pré-requisito: o sentimento de pertencimento a uma comunidade, não somente para identificar necessidades e demandas, mas, sobretudo, para cobrar o desempenho do serviço público.
Por outro lado, nos agentes públicos, por meio da *accountability* unida ao Programa de *Compliance*, passa a ser construído e fortalecido um sentimento maior de orgulho e pertencimento também comunitário a um tribunal que virá a se destacar pela excelência no seu desempenho.
Voltando ao *Compliance*, novas rotas pré-determinadas farão surgir um novo padrão de atuação, que considere o jurisdicionado como o centro da prestação jurisdicional. Isso será obtido ao mesmo tempo em que os magistrados e servidores, bem como os demais colaboradores terceirizados passarão a ser mais e mais valorizados como partes integrantes desse ampliado programa de integridade.
Assim, a *accountability* na transparência da prestação das contas públicas é essencial para proteger os próprios agentes públicos, uma vez que a própria transparência se torna um ativo na formação da dignidade humana na representatividade.

6. A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E A OBRIGATORIEDADE DE UM PROGRAMA DE *COMPLIANCE*

A Lei nº 14.133, em vigor a partir de 1º de abril de 2021, alterou substancialmente não só a Lei de Licitações (nº 8.666/93), mas também a Lei do Pregão (nº 10.520/02), além de modificar a Lei do Regime Diferenciado de Contratações — RDC (nº 12.846/11). Cumpre registrar que a nova lei não abrange as empresas estatais, salvo a parte de crimes nas licitações e contratos, pois já existe lei específica para essas entidades, que é a Lei nº 13.303/16.
É de extremo relevo salientar que o artigo 193, inciso II, da nova lei de licitações concedeu prazo de transição de dois anos até a revogação total da lei anterior. Assim sendo, até o termo final, que é sinalizado como sendo abril de 2023, os órgãos públicos optarão por uma ou outra lei em seus processos, vedada a combinação entre ambas.
A Lei nº 14.133/21 traz em si a busca permanente pela transparência em todos os processos de contratação com o poder público. Especialmente em relação ao *Compliance*, as atuais previsões são bastante relevantes, e as empresas que vierem a contratar com a Administração Pública deverão cumprir corretamente as suas disposições. A ação preventiva do *Compliance* previne, pois, desvios e cria boas práticas na instituição. Isso se apresenta no teor do artigo 25, § 4º, em que consta a obrigatoriedade da implementação do Programa de *Compliance* para empresas que vão participar de licitações de grande vulto, com valor de 200 milhões de reais.

> Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento. (...) § 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.

Tal exigência não é para todas as empresas licitantes, mas sim para "contratos de grande vulto", cujo prazo será de 6 meses, a partir da assinatura do contrato, para desenvolverem o seu respectivo programa de integridade. Há, portanto, na lei, uma inovação pontual: o incentivo a mecanismos de combate à corrupção.
Resta fortalecer o programa de integridade criado, que não pode ser apenas pela exigência legal. Em outras palavras, a lei não está incentivando uma implementação de um *Compliance Fake*[4], o que restaria inútil ao propósito legal.
Outro ponto de relevo é o tempo ofertado de só 6 meses para a implementação de um programa de integridade. "Dependendo do porte da empresa, a implementação efetiva de um Programa de *Compliance* gira em torno de 1 ano".[5]
Vale registrar também que é notável, na nova lei, a intenção de criar uma cultura de integridade, que certamente não será exclusiva de empresas com contratos de grande vulto. Cedo ou tarde, a exigência virá para todas as empresas que quiserem contratar com o Poder Público, pois trata-se de uma tendência.[6]
Outro ponto trazido pela nova lei é que a existência de *Compliance* funciona como "critério de desempate".

2 VALLE, Vanice Lírio do. Direito fundamental à boa administração e governança: democratizando a função administrativa. 2010. 254 f. Tese (Pós-doutorado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6977/VANICE%20VALLE.pdf . Acesso em: 27 fev. 2023.
3 VIEIRA, Rejane. *Accountability*, democracia e cidadania organizada: uma análise do conceito de *accountability* como ferramenta de controle e transparência na gestão pública. Disponível em: https://administradores.com.br/artigos/accountability-democracia-e-cidadania-organizada-uma-analise-do-conceito-de-accountability-como-ferramenta-de-controle-e-transparencia-na-gestao-publica. Acesso em: 27 fev. 2023.

4 Chama-se de "*Compliance Fake*" o falso programa de integridade, criado só para atender a uma exigência legal, mas sem compromisso de eficácia.
5 DANTAS, Anna Carolina Miranda. Exigência de programas de integridade na nova Lei de Licitações. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/346243/exigencia-de-programas-de-integridade-na-nova-lei-de-licitacoes. Acesso em: 20 jan. 2023.
6 O *Compliance* abrange as seguintes leis: Lei Anticorrupção (Lei 12.846, de 2013, e Decreto 8.420, de 2015); Lei do Acesso à Informação (Lei 12.527, de 2011); Lei de Conflito de Interesses (Lei 12.813, de 2013), Lei 9.613, de 1998 (Lei da Lavagem de Dinheiro); Lei 8.429, de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa); Lei 13.303, de 2016 (Lei das Estatais); Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709, de 2018).

Nota-se que, no artigo 60, inciso IV, em havendo caso de empate entre duas ou mais propostas, o critério para desempatar o certame é a existência do programa de integridade.

> Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem: [...] IV - desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle.

As empresas com um Programa de *Compliance* já estabelecido e em andamento certamente serão priorizadas frente às concorrentes em processo licitatório. Durante o *due diligence* [7], processo de coleta de informações sobre uma empresa, que ocorre antes da negociação, será registrado ao se encontrar um *Compliance* já implementado.
Vale ressaltar que, conforme a Lei nº 12.846/13, que dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, as pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos praticados em seu interesse ou benefício, mas isso não exclui a responsabilidade individual dos seus dirigentes ou administradores.
O Decreto Regulamentador nº 8.420/15 trouxe os critérios para cálculo da multa, regras para celebração de acordos de leniência, formas de avaliação de programas de integridade, etc. Se tais normativos não forem cumpridos, a empresa pode vir a ser punida administrativa e civilmente pela prática de atos lesivos de seus funcionários.[8]
O previsto no aludido decreto foi então aqui reafirmado na Lei nº 14.133/21: a implementação de um Programa de *Compliance* em eventual aplicação de penalidade. No texto do artigo 156, observa-se que serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas sanções:

> Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta lei as seguintes sanções: advertência; multa; impedimento de licitar; e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar. § 1º Na aplicação das sanções serão considerados: [...] V - a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.

E serão considerados a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme consta do §1º, inciso V, quanto à aplicação das sanções.
Outra novidade é que a recente Lei de Licitações aumentou o prazo de proibição de contratar com entes públicos. Tal sanção poderá impedir o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de três anos e máximo de seis anos (artigo 156, §5º).

> § 5º A sanção prevista no inciso IV do caput deste artigo será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos VIII, IX, X, XI e XII do *caput* do art. 155 desta lei, bem como pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do caput do referido artigo que justifiquem a imposição de penalidade mais grave que a sanção referida no § 4º deste artigo, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos.

Antes o prazo de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração não poderia superar 2 (dois) anos. A novidade é que a suspensão pode agora ser de até 3 (três) anos e a inidoneidade impede de licitar ou contratar com a Administração Pública (direta e indireta), pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos.
Sobre os onze crimes licitatórios, é válido esclarecer que foram inseridos no Código Penal com suas penalidades aumentadas, todos no artigo 337. Tais crimes, que estão no artigo 178 da nova Lei de Licitações, estão assim localizados no Código Penal:

1. no artigo 337-E, está o crime de **"Contratação direta ilegal"**;
2. no artigo 337-F, encontra-se a **"Frustração do caráter competitivo de licitação"**;
3. no artigo 337-G, consta o **"Patrocínio de contratação indevida"**;
4. no artigo 337-H, está a **"Modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo"**;
5. no artigo 337-I, a **"Perturbação de processo licitatório"**
6. no artigo 337-J, está a **"Violação de sigilo em licitação"**;
7. no artigo 337-K, o **"Afastamento de licitante"**;
8. no artigo 337-L, está a chamada **"Fraude em licitação ou contrato"**;
9. no artigo 337-M, **"Contratação inidônea"**;
10. no artigo 337-N, está o **"Impedimento indevido"**;
11. no artigo 337-O, consta a **"Omissão grave de dado ou informação por projetista"**.

E a referida lei trouxe, no artigo 337-P, a pena de multa cominada aos crimes, que seguirá a metodologia de cálculo prevista na nova LLC e não poderá ser inferior a 2% do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta.
A lei também estabelece a possibilidade da desconsideração da personalidade jurídica para atingir o patrimônio dos sócios, administradores, pessoa jurídica sucessora e, até mesmo, das empresas coligadas atuando no mesmo ramo, conforme teor do artigo 160:

> A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, e, nesse caso, todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica serão estendidos aos seus administradores e sócios com poderes de administração, a pessoa jurídica sucessora ou a empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com o sancionado, observados, em todos os casos, o contraditório, a ampla defesa e a obrigatoriedade de análise jurídica prévia.

Um excelente modo de evitar tais desvios, é ser implementada uma cultura de integridade, por meio de Programas de *Compliance*. Quando o licitante declarado inidôneo comprovar que superou os motivos da punição, ele poderá ser reabilitado. E, para tal, é exigida a implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade pelo responsável.
É notável que a nova lei valoriza o Programa de *Compliance*, que passa a ser imprescindível para as empresas que atuam junto ao setor público. Outra importante inovação é a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas —PNCP, conferindo ainda mais transparência aos processos de licitação.

> Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à: I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta lei; II - realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

Tal portal conterá informações livres à consulta pública tais como editais, contratos, notas ficais eletrônicas, painel para consulta de preços etc.

> Segundo o Cadastro Nacional de Pessoas Punidas (CNEP) — portal de dados fornecido pelo Ministério da Transparência (antiga CGU) —, desde a sua promulgação até a presente data, 356 penalidades foram aplicadas com base na Lei nº 12.846/13, entre as quais: 217 multas administrativas (artigo 6º, I); 125 publicações extraordinárias da decisão condenatória (artigo 6º, II); 13 suspensões ou interdições parciais das atividades da pessoa jurídica (artigo 19, II); e duas proibições de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público (artigo 19, IV). Se quiser uma métrica financeira, as penas chegaram a R$ 5.778.196.180,38 em multas administrativas, sem contabilizar os demais dispêndios decorrentes dos prejuízos reputacionais que, certamente, impactaram na comercialização da marca e afugentaram os investidores [...] (SILVA; GOULART, 2021)[9]

7 O processo de *Due Diligence* permite que você tenha uma visão ampla da real situação do seu negócio. Além disso, estudos como este são exigidos às empresas em casos de venda, fusão ou incorporação do negócio. Realizar esta pesquisa vai ajudar a compreender alguns aspectos importantes sobre a empresa: posicionamento no mercado; projeção para o futuro; principais concorrentes e base de concorrência; situação fiscal e contábil, e estratégias que precisam ser formuladas para evitar problemas financeiros; principais riscos relacionados ao negócio; entre outros [...] Due *Diligence*: com ela é possível prever e mensurar situações de risco que, até então, sequer haviam sido diagnosticadas. Disponível em: https://www.blbbrasil.com.br/blog/due-diligence/. Acesso em: 10 fev. 2023.

8 As referidas sanções implicam multa de 0,1% até 20% do faturamento bruto; reparação integral do dano; publicação extraordinária da decisão condenatória; perdimento dos bens; suspensão temporária das atividades; dissolução compulsória da pessoa jurídica; impedimento de recebimento de incentivos e financiamentos públicos.

9 SILVA, Victor Athayde; GOULART, João Pedro R. Nova Lei de Licitações consagra importância dos programas de integridade. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-dez-17/opiniao-lei-licitacoes-programas-integridade#author. Acesso em: 28 jan. 2023.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação de um Programa de *Compliance* no Poder Judiciário é uma resposta positiva aos clamores públicos por transparência e quase uma exigência social resultante da democracia participativa. A consolidação de regimes globais no combate à corrupção evidenciou no Brasil a legitimação de uma nova ética no "sistema internacional anticorrupção" que também se apresenta no espaço nacional. E indica que as regras internacionais foram já internalizadas.

Após diversos movimentos jurídico-sociais que investigaram, alertaram e denunciaram corrupções nacionais e transnacionais, cada vez mais se fortalece a cultura da integridade. De acordo com as diretrizes no Portal da Transparência Brasil, nada impede aos entes federativos a implantação de programas de integridade, por meio de cada um de seus poderes.[10]

Entre os grandes objetivos da implementação de um Programa de *Compliance* próprio no Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro estão:

1. o aumento de efetividade da prestação jurisdicional;
2. a responsabilização mediante a boa governança e capacidade gerencial;
3. o fortalecimento do controle por resultados: celeridade e eficiência;
4. a transparência reforçando as relações interinstitucionais.

O Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro está apto a implementar um Programa de *Compliance*, que se coaduna com a necessidade de ressurgimento da cultura de integridade em todo o Poder Público estadual, por ter já tal ente federativo sofrido com irregularidades e desvios na gestão de seu erário.

Lançado e anunciado em 3 de dezembro de 2021, pela Rede Brasil do Pacto Global da ONU, o Movimento Transparência 100% pretende inserir as empresas no combate à corrupção visando a Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) constantes da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas.[11] O Transparência 100% faz parte das iniciativas do Pacto Global, que traz ações propositivas ao setor privado brasileiro, por intermédio de compromissos públicos com ambiciosas entregas na busca pelos ODS[12] , fortalecendo mecanismos de transparência e integridade.

Os prejuízos da corrupção no mundo alcançam 5% do PIB global por ano. Os trilhões de reais que os cofres públicos perdem anualmente prejudicam cada vez mais a sociedade, a confiança nas instituições, fragilizando em derradeira análise a própria força do Estado Democrático de Direito.

O Pacto Global da ONU propôs às empresas brasileiras a meta de serem 100% transparentes até 2030. As cinco ousadas metas do Movimento são: 100% de transparência nas interações com a Administração Pública; remuneração 100% íntegra da alta administração; 100% da cadeia de valor de alto risco treinada em integridade; 100% da transparência da estrutura de *Compliance* e Governança; e 100% da transparência sobre o desempenho dos canais de denúncia. Com base em tal movimento, lança-se uma proposta igualmente ousada ao Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro até 2030: 100% de transparência na prestação jurisdicional; 100% de gestores (magistrados, servidores, terceirizados e estagiários) treinados em integridade; 100% da transparência sobre o desempenho dos canais de denúncia e, com isso, seu Programa de *Compliance* implementado na íntegra até 2030.

10 Disponível em: http://portaltransparencia.gov . Acesso em: 29 jan.2023.
11 Evento lançado na 2ª edição do evento online "Ação contra corrupção: aumentando a ambição coletiva", no canal do Pacto Global da ONU no Brasil no Youtube. Hoje, SPIC Brasil, CBA, Eletrobrás, Grupo Fleury, MRV, Anglo American e Petrobras já assinaram a carta-compromisso e estão integradas ao Movimento, que foi lançado em 3 de dezembro de 2021.
12 A Agenda 2030 conta com 17 (dezessete) objetivos (ODS) alicerçados em 169 (certo e sessenta e nove) metas para a garantia de um mundo mais justo, digno, inclusivo e sustentável.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 maio 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**. Disponível em: https://transparencia.gov.br/sancoes/cnep?ordenarPor=nome&direcao=asc. Acesso em: 8 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 11 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 11 maio 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual para Implementação de Programas de Integridade**. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf. Acesso em: 27 dez. 2021

COSTA, Judith Martins. **A Boa-Fé no Direito Privado**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. 544 p.

DANTAS, Aldemiro Rezende. **Teoria dos Atos Próprios no Princípio da Boa-Fé**. São Paulo: Juruá Editora, 2007. 432 p.

DANTAS, Anna Carolina Miranda. Exigência de programas de integridade na nova Lei de Licitações. **Migalhas**, São Paulo, 27 maio 2021. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/346243/exigencia-de-programas-de-integridade-na-nova-lei-de-licitacoes. Acesso em: 20 jan. 2023.

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Teoria geral do processo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____ **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 8. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2004. 1162 p.

LEGIS *Compliance*. **Pacto Global da ONU lança Movimento Transparência 100% e convida empresas para assumirem compromissos e metas anticorrupção**. Disponível em: https://www.legis*Compliance*.com.br/artigos-e-noticias/3386-pacto-global-da-onu-lanca-movimento-transparencia-100-e-convida-empresas-para-assumirem-compromissos-e-metas-anticorrupcao Acesso em: 8 dez. 2021.

PASQUALOTTO, Adalberto. Cláusulas abusivas em contratos habitacionais. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n. 40, p. 21-34, out./dez. 2001.

PACTO GLOBAL DA ONU. **2ª edição Ação contra corrupção**: aumentando a ambição coletiva. 1 vídeo (2 h). Publicado pelo canal do Pacto Global da ONU no Brasil. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=KrnG4xeC4TA. Acesso em: 11 maio 2021.

VALLE, Vanice Lírio do. **Direito fundamental à boa administração e governança**: democratizando a função administrativa. 2010. 254 f. Tese (Pós-doutorado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6977/VANICE%20VALLE.pdf . Acesso em: 27 fev. 2023.

SILVA, Victor Athayde; GOULART, João Pedro R. Nova Lei de Licitações consagra importância dos programas de integridade. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 17 dez. 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-dez-17/opiniao-lei-licitacoes-programas-integridade#author. Acesso em: 28 jan. 2023.

VIEIRA, Rejane. *Accountability*, democracia e cidadania organizada: uma análise do conceito de *accountability* como ferramenta de controle e transparência na gestão pública. **administradores.com**, João Pessoa, 3 nov. 2009. Disponível em: https://administradores.com.br/artigos/*accountability*-democracia-e-cidadania-organizada-uma-analise-do-conceito-de-*accountability*-como-ferramenta-de-controle-e-transparencia-na-gestao-publica. Acesso em: 27 fev. 2023.



LICITAÇÕES PÚBLICAS INTERNACIONAIS: desafios para os agentes públicos fluminenses

Mohana Rangel dos Santos Reis
Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UniRio
Assessora do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Resumo: A Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC) unificou regulamentações e jurisprudências e acolheu lições da doutrina aplicadas às Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11. Apesar de ter inovado ao definir o tema Licitações Internacionais no artigo 6º, inciso XXXV, e em alguns outros — como a inserção do planejamento como princípio a ser observado —, conservou muitos conceitos da lei anterior, mantendo, assim, uma profunda carência normativa sobre a contratação de bens e serviços internacionais. Dessa maneira, os vários detalhes que o procedimento exige continuam fora do alcance de muitos agentes públicos, uma vez que estão dispostos em outros instrumentos legais ou são fruto de boas práticas administrativas, geralmente pouco disseminadas. Nesse cenário, o presente artigo abordará questões sobre a regulamentação do tema, bem como a padronização de ações mínimas necessárias à orientação dos agentes públicos que desempenham essa atividade. Desse modo, o trabalho discutirá o desafio que se apresenta com a normatização do assunto diante da legislação brasileira, as diretrizes da política monetária e do comércio exterior, bem como da legislação do comércio internacional. Portanto, os objetivos aqui são demonstrar a complexidade do tema e aproximar o agente público das peculiaridades que permeiam as licitações internacionais e do processo de importação no território nacional, além de promover uma reflexão sobre a importância de sua regulamentação para melhores resultados à sociedade e apoio aos mecanismos de transparência.

Palavras-chave: Brasil; Licitações públicas internacionais; Acordo sobre compras governamentais (GPA); Organização Mundial do Comércio (OMC); Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Abstract: *Law n. 14.133/2021 (NLLC) has unified regulations and jurisprudence and has considered doctrinal lessons concerning Laws n. 8.666/93, n. 10.520/02 and n. 12.462/11. Despite its innovations when it defined the subject International Tenders in article 6, XXXV, and also in some others —– such as the inclusion of planning as a principle that must be followed —, it has retained many concepts from the previous legislation, which justify the profound absence of normative rules about the procurement of international goods and services. This explains why the numerous details that such procedures require to be put into practice remain beyond the reach of many public officials since they are laid out only in other legal instruments or are the result of good management practices, which are often little widespread. Along these lines, this paper will address the challenges of the normative regulation of this subject, in addition to the standardization of essential actions, indispensable to the orientation of public officials who perform such activities. This paper will, thus, debate the challenge that the normative regulation of this subject brings vis-à-vis the Brazilian legislation, the monetary policy's directives, foreign trade, and also international trade laws. Therefore, its objectives are to demonstrate the complexity of the subject matter and to make public officials understand the peculiarities that permeate foreign tenders and the import process in the national territory, in addition to promote a reflection on the importance of its regulation for better results to society and transparency mechanisms.*

Keywords: *Brazil; International Public Procurement; International Agreement on Government Procurement; World Trade Organization (WTO); Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD).*

1. INTRODUÇÃO

O ano de 2020 caracterizou-se por surpresas e desafios para todo o mundo; a maior delas — como sabemos, a pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19) — desestabilizou todos os setores da sociedade mundial, trazendo consigo mudanças de hábitos e uma nova perspectiva sobre a atuação de diversos segmentos. Nesse sentido, também se inclui o processo de compras públicas realizado pelos entes federativos. A emergência na aquisição de novos insumos do exterior fez com que os agentes públicos procurassem, às pressas, empresas dispostas a vender, aos Estados, Municípios e à União, máscaras, respiradores e outros equipamentos médicos e sanitários necessários ao controle da nova doença.

Na ausência de fornecedores no Brasil, a busca foi pelo mercado internacional, mais precisamente o chinês, que consolida grande parte da produção desses itens. Foi uma corrida contra o tempo e, nesse sentido, muitas das compras realizadas para suprir essa necessidade foram efetuadas por dispensa de licitação, algumas das quais, seja pela falta de planejamento, seja devido à urgência na aquisição, ou má fé, não cumpriam os requisitos para atendimento à sociedade. Diante desse cenário e dos escândalos provenientes de contratações imprecisas e superfaturadas, convém apontar mecanismos necessários para a promoção, cada vez mais eficiente, de aquisições internacionais do ponto de vista operacional e social no âmbito do estado do Rio de Janeiro.

Cabe mencionar que o objeto desse artigo são as licitações internacionais realizadas em território nacional e efetuadas com base nas normas gerais de licitações e contratos, ou seja, as Leis Federais nº 8.666/93 e nº 14.133/21. Isso porque as licitações realizadas com recursos de organismos internacionais seguem as diretrizes dos órgãos financiadores com derrogação das normas licitatórias nacionais. Também não serão tratadas as licitações internacionais em repartição sediada no exterior, uma vez que, para o funcionamento dessas instituições, há relativa atenuação das exigências da lei, em nome da eficiência administrativa e do alcance do interesse público, conforme os §§ 2º e 3º do art. 1º da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC).

2. LICITAÇÕES INTERNACIONAIS E A LEGISLAÇÃO

Em 2021, foi publicada a Lei Federal nº 14.133 – Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), e sua aplicação obrigatória será exigida a partir de 31 de dezembro de 2023[1], porém, até que isso aconteça, ela coexistirá com as Leis nos 8.666/93, 10.520/02 e 12.462/11.

Todavia, apesar da existência da NLLC, não há, mesmo com base na legislação de 1993, normativo que oriente o agente público nos contornos para a realização de licitações internacionais, em âmbito nacional, tampouco no estado do Rio de Janeiro (ERJ).

Entende-se, portanto, que, ainda que inexista norma legal sobre o tema no Rio de Janeiro, não há impedimento para que o estado legisle de forma suplementar sobre licitações internacionais[2]; porém, caso seja publicada nova lei federal sobre o assunto, a legislação estadual, no que lhe for contrária, terá eficácia suspensa, conforme impõe o regramento jurídico[3].

Destarte, depreende-se que essa normatização é importante, pois, na sua ausência, os processos ficam sujeitos a interpretações variadas da lei, da jurisprudência e da doutrina, bem como a erros que impactam o processo de compras, o recebimento do objeto e a execução das políticas públicas. Isso expõe a Administração Pública a fraudes de difícil verificação, uma vez que a complexidade do assunto prejudica os controles interno e externo, esse último exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ).

2.1 Contextualização

Numa análise pretérita, a Lei nº 8.666/93, que institui normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública, foi publicada num conturbado momento político[4], que, conforme se depreende da leitura de Arthur de Aquino (2013), foi reflexo de um contexto no qual o país estava fechado ao mundo. Apesar disso, após emendas e alterações, a lei se tornou mais convidativa à possibilidade de realização de licitações internacionais, mas pouco abordando os riscos que o assunto exige.

A Lei nº 8.666/93 menciona a licitação internacional ou conteúdo conexo nos seguintes artigos: 23, § 3º; 32, § 4º; 40; 42; 53, § 3º; e 55, contudo não de forma suficiente para dar segurança ao agente público. A Lei nº 10.520/2002, que institui a modalidade pregão, os Decretos Federais nº 3.555/2000 e nº 10.024/2019 e os do estado do Rio de Janeiro nº 31.863/2002 e nº 31.864/2002, que regulamentam os pregões presencial e eletrônico, mencionam apenas algumas disposições a respeito da participação de empresas estrangeiras em pregões realizados no Brasil.

Entretanto, a Lei nº 14.133/2021 surgiu em um contexto diferente, em que o Brasil se esforçava para aumentar sua integração econômica com o mundo, assim como para aprimorar seus recursos anticorrupção em procedimentos e políticas públicas, adotando os princípios da agenda internacional denominada Governo Aberto, por meio do "movimento Contratações Abertas", como afirma Gabriela Boechat (2022, p. 63).

Assim, em 2020, o Governo Brasileiro solicitou adesão ao Acordo de Compras Governamentais (*Agreement on Government Procurement – GPA*) da Organização Mundial do Comércio (OMC), bem como à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

No entanto, segundo o correspondente Assis Moreira, em matéria publicada no jornal Valor Econômico[5] em maio de 2023, o país pretende retirar "da OMC a oferta de abertura para empresas estrangeiras participarem do mercado de compras governamentais no país".

Segundo a matéria,

> O movimento terá obvia repercussão. A oferta de abertura é uma condição para adesão ao sensível Acordo de Compras Governamentais (ACG) da OMC, conhecido como o 'acordo anticorrupção' nas regras do comércio global. O ACG tem hoje 48 membros, e procura estabelecer mais transparência, mais concorrência e combate a práticas anticompetitivas em licitações públicas entre eles. Com uma adesão, o Brasil seria o primeiro país da América Latina a oferecer acesso a firmas estrangeiras em suas bilionárias compras do setor público.

Desse modo, apesar de ainda ser cedo para compreender exatamente qual caminho a atual gestão federal pretende percorrer na direção de uma maior consolidação e transparência das aquisições públicas internacionais, percebe-se que, diante do perfil estratégico das compras públicas nacionais, há a necessidade urgente de uma análise cada vez mais detalhada de seu funcionamento para a otimização de suas externalidades nas políticas públicas; considerando que, segundo o IPEA, as compras públicas representam 12,5% do PIB nacional e que, desta maneira, possuem um enorme potencial de indução de políticas públicas que deve ser observado (COSTA; TERRA, 2019).

O GPA é, segundo a Organização Mundial, uma contribuição com vistas à governança e ao desenvolvimento, sendo uma oportunidade para melhorar o processo das compras públicas e fomentar uma comunidade global de compras. O pedido de acesso do Brasil apresentava-se, do mesmo modo, como mais um passo para o ingresso do país na OCDE, organização que busca o desenvolvimento econômico e está "preocupada com a promoção da integridade nas contratações públicas por meio da transparência, procedimentos abertos e efetividade do controle dos procedimentos licitatórios." (JORDÃO; CUNHA, 2021, p. 144).

Consoante a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), as transações entre os membros da OCDE "representam 80% do comércio e 75% do PIB mundial". Ainda, segundo a Agência:

> Como a Organização orienta boas práticas e inspira a melhoria contínua do ambiente de negócios em boa parte do mundo, cada instrumento que o país firma com a OCDE significa um selo de qualidade internacional, uma garantia de que nosso ambiente de governo e de negócios segue as melhores práticas aplicadas no mundo. Isso é fundamental para criar um clima atraente para investidores internacionais e a confiança nas instituições brasileiras, além de reduzir o "risco-país".

Observa-se que a NLLC foi, em determinados aspectos, inspirada na Diretiva Europeia nº 2014/24, que, de acordo com Marrara (2016), pretende dar concretude à participação da União Europeia no GPA. Segundo Fortini e Pires (2019), a Diretiva também objetiva a proteção

1 Uma vez que foi editada a Medida Provisória nº 1.167/2023, que posterga a validade das leis sobre compras públicas (Lei de Licitações, nº 8.666, de 1993; Regime Diferenciado de Compras (RDC), nº 12.462, de 2011; e Lei do Pregão, nº 10.520, de 2002) até o dia 30 de dezembro de 2023.

2 Consoante os incisos VIII e XXVII do art. 22 da Carta Magna, cabe à União legislar sobre: comércio exterior e interestadual; e normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, inciso XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1°, inciso III.

3 Art. 24 da Constituição Federal: § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados; § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades; § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

4 Deposição do Presidente Fernando Collor de Mello, divulgação de esquemas de corrupção e crise econômica.

5 No momento da publicação deste artigo, o Governo Federal ainda não havia se manifestado formalmente sobre o assunto.

dos recursos públicos vinculada à "diminuição do custo em si do procedimento licitatório e do aperfeiçoamento dos agentes públicos", o que se observa em muitos dos artigos da nova lei.
Desse modo, a NLLC, em seu artigo 6º, inovou ao definir o tema em análise:

> XXXV - licitação internacional: licitação processada em território nacional na qual é admitida a participação de licitantes estrangeiros, com a possibilidade de cotação de preços em moeda estrangeira, ou licitação na qual o objeto contratual pode ou deve ser executado no todo ou em parte em território estrangeiro.

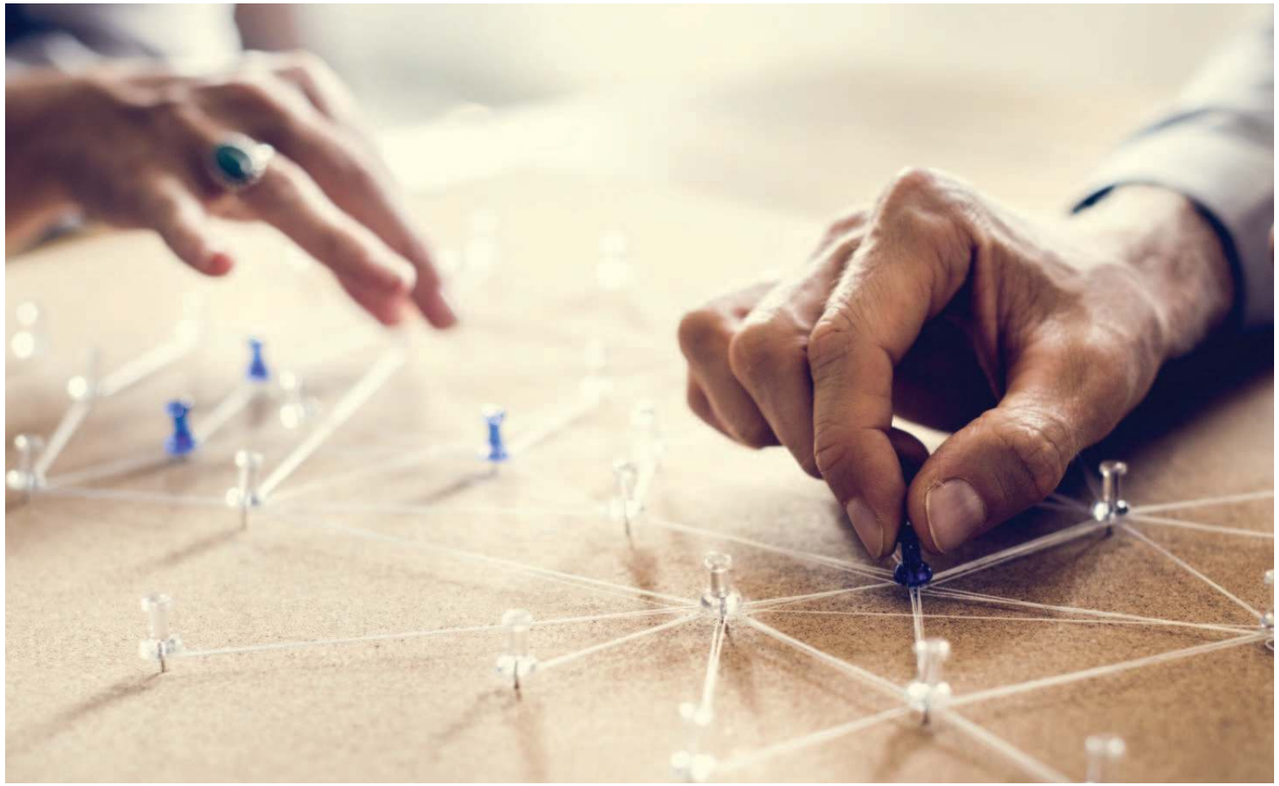
Além disso, a Lei nº 14.133/21 dedicou o artigo 52 ao assunto, porém, em linhas gerais, o texto reproduz conceitos da lei anterior. Ou seja, apesar do esforço legislativo, há, ainda, uma profunda carência normativa sobre a matéria.
Segundo o professor Jonas Lima (2023), a definição legal é incompleta, dado que:

> Licitação internacional, em seu conceito bem realista, é o procedimento de contratação obrigatório quando, em razão de limitações ou condições do mercado nacional, o Estado precisa, necessariamente, convocar de forma expressa e em meios nacionais e internacionais de divulgação, licitantes estrangeiros a participarem da disputa e cujo edital convocatório é especialmente preparado para isso".

Assim, os inúmeros detalhes que o procedimento exige estão fora do alcance de muitos agentes públicos. Ademais, há questões fundamentais, como pesquisa de mercado, habilitação de fornecedores, entre outras, que são pautadas por boas práticas, sem respaldo normativo.

2.2 Adaptações do Sicaf

A Instrução Normativa SEGES nº 10/2020 (que alterou a IN SEGES nº 03/2018) promoveu um avanço significativo na operacionalização do procedimento licitatório internacional ao estabelecer regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), ajustando o Portal de Compras do Governo Federal — Compras.gov —; o que possibilitou o cadastro de fornecedores estrangeiros com código identificador específico fornecido pelo sistema (ou seja, não sendo necessário CNPJ ou CPF).
Quanto ao representante legal, ainda que a NLLC não expresse sobre, a IN SEGES nº 03/2018 atualizada determina que "deverão ter representante legal no Brasil



com poderes expressos para receber citação e responder administrativa ou judicialmente". Nesse sentido, Jonas Lima (2022) adverte que:

> A Lei nº 14.133/2021 restou silente sobre essa questão de representação legal, mas isso, por diversos motivos, é contrário até mesmo aos interesses das empresas estrangeiras, sem esquecer que causa problemas práticos para a Administração Pública.
> Deve-se lembrar que se o estrangeiro constituir simples procurador no Brasil ele terá condições não apenas de interagir localmente com o ente público licitante, para todos os fins administrativos, como também outros entes de regulação e aduana e ainda terá viabilidade de eventual representação perante tribunal de contas ou até processo judicial em defesa de seus interesses na licitação. De outro lado, o agente público não ficará sem vínculo local para intimações das mais simples, para atendimento de alguma exigência, intimação para assinatura de contrato e outras demandas rotineiras, além do que, em situações outras, eventual judicialização com citação da estrangeira por esse representante, para que não se tenha a necessidade de tormentosa via de carta rogatória para outro país.
> Assim, continua recomendada, prática e extremamente útil para todas as partes a figura do representante legal no Brasil, para fins administrativos e judiciais.

Ademais, para facilitar a compreensão e aumentar a participação de fornecedores estrangeiros, o Governo Federal divulgou as versões em espanhol e inglês do Manual do SICAF. Ainda segundo esse documento, atualmente, para a habilitação no Sistema, é necessário apresentar documentação com tradução livre. A tradução juramentada (apostilada ou consularizada) será exigida, em substituição, no caso de a empresa estrangeira vencer o certame, isto é, para fins de assinatura de contrato ou ata de registro de preços. Contudo, a NLLC menciona tradução uma única vez[6], não indicando se esta deve ser livre, juramentada ou apostilada, melhor dizendo, suprimindo essas informações, fato que pode dar margem a divergências futuras.
No que concerne à tradução, cabe mencionar que a autenticação efetuada pelos consulados é conhecida como consularização. Porém, com o advento do Decreto Federal nº 8.660/2016, que promulgou a Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros[7] — Convenção da Apostila, firmada pela República Federativa do Brasil, em Haia, em 5 de outubro de 1961 —, passaram a ser aceitos documentos estrangeiros contendo Apostila emitida por um dos Estados-Partes[8]. O objetivo foi tornar mais célere e fácil a utilização de documentos estrangeiros no Brasil e, também, de documentos brasileiros no exterior, dispensando, portanto, a necessidade de sua legalização em repartições consulares.

2.3 Políticas monetária e de comércio exterior

Outra questão está atrelada à exigência da observância às normas de política monetária e de comércio exterior e ao atendimento às disposições de órgãos competentes inseridas nos artigos 42 da Lei nº 8.666/93 e 52 da Lei nº 14.133/21. A política monetária encontra-se estabelecida nas normas aplicáveis ao mercado de câmbio, regulamentado pela Resolução BACEN nº 3.568/2008 e respectivas circulares editadas pelo Banco Central do Brasil. As diretrizes de comércio exterior estão detalhadas no Regulamento Aduaneiro, Decreto nº 6.759/2009 (que contém 820 artigos), e na Portaria SECEX nº 23/2011, em especial no que se refere às importações restritas, limitadas ou proibidas. Por último, as exigências dos demais órgãos competentes são aquelas necessárias para a obtenção de licenças de importação no Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX)[9], registros de medicamentos na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), autorizações da Comissão Nacional

6 Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a: § 4º Serão aceitos atestados ou outros documentos hábeis emitidos por entidades estrangeiras quando acompanhados de tradução para o português, salvo se comprovada a inidoneidade da entidade emissora.
7 O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é o responsável por coordenar e regulamentar a aplicação da Convenção da Apostila da Haia no Brasil.
8 São 112 Estados-Partes.
9 Ferramenta administrativa que inclui as atividades de registro, acompanhamento e controle das operações de comércio exterior.



de Energia Nuclear (CNEN) e outros órgãos anuentes de comércio exterior. São, pelo menos, quinze órgãos[10] envolvidos na liberação de licenças de importação, sendo que o conjunto específico de órgãos que devem ser consultados em cada caso depende do objeto para o qual se pretende uma licença.

Outrossim, existem inúmeros detalhes que o processo de importação impõe; são os referentes aos termos de comércio exterior e normativos do comércio internacional.

Note que a expressão comércio exterior é utilizada para definir as regras internas de um país, referindo-se, assim, às questões tributárias, financeiras, administrativas, comerciais e aduaneiras. Já o termo comércio internacional aborda normas internacionais aplicadas a produtos e serviços, tais como operações de trocas entre países, decorrentes de intercâmbios ou acordos econômicos (mercadorias, serviços e mão de obra), políticos e culturais, e existem para facilitar a negociação entre os países. Essas regras são criadas e disciplinadas por tratados estabelecidos entre países ou por órgãos internacionais e aderidas pelos demais países do mundo. Como exemplo, temos a OMC e a Câmara de Comércio Internacional — em inglês, *International Chamber of Commerce (ICC).*

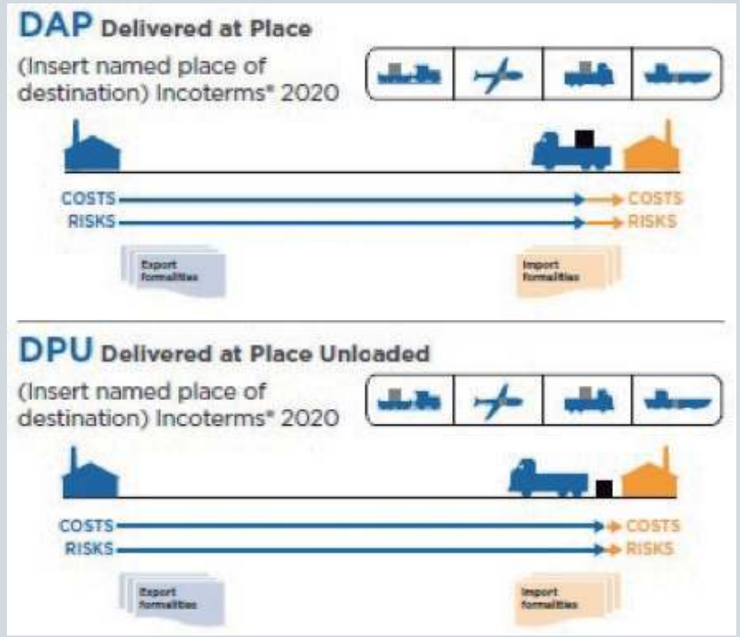
2.3.1 Incoterms, nomenclatura e planejamento da aquisição

A ICC é a instituição que define as regras dos *Incoterms*[11]. Em virtude disso, há que se considerar, no planejamento da contratação, qual *Incoterm* será adotado no processo, porquanto os termos internacionais de comércio são importantes para a formalização das propostas, disciplinando as relações do vendedor e do comprador, tratando-se de despesas e responsabilidades que afetam o preço final a ser pago pela Administração Pública. Faz-se relevante frisar que, conforme as instruções da Resolução Camex nº

10 Como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), entre outros.
11 *Incoterms* — abreviatura de *International Commercial Terms*, ou "Termos Internacionais de Comércio" em português — consistem em normas padronizadas que regulam algumas condições do comércio internacional, fornecendo orientação específica para quem atua nas importações e exportações globais. São muito importantes para o cálculo de todos os gastos e seus responsáveis.

16/2020, tem sido utilizado o *Incoterm DAP*[12] (*Delivered at Place*), no local de destino nomeado, nas importações efetuadas por entes federativos; porém, percebe-se, ultimamente, a adoção do *Incoterm DPU*[13] (*Delivered at Place Unloaded*), que também permite o emprego da imunidade tributária recíproca disciplinada pelo art. 150 da Constituição Federal. Nesse sentido, é essencial registrar que esses *Incoterms* são considerados apropriados, a julgar pela transferência do risco, como se depreende da ilustração a seguir (Figura 1):

Figura 1: Comparação entre os Incoterms DAP e DPU



Outro item fundamental para a eficácia da aquisição é que o agente público, no planejamento da contratação, faça a correta escolha do código NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) a ser utilizado no processo. Diante desse código, é possível identificar quais tributos e alíquotas incidem sobre o produto, direitos antidumping, medidas de salvaguarda, anuências e licenças necessárias à importação, se há necessidade de emissão de certificado de origem[14], entre outros. Desse modo, errar a classificação é comprometer toda a operação, podendo, inclusive, haver perdimento da carga.

12 O vendedor completa suas obrigações e encerra sua responsabilidade quando coloca a mercadoria à disposição do comprador, na data ou dentro do período acordado, num local indicado no país de destino, pronta para ser descarregada do veículo transportador e não desembaraçada para importação. É utilizável em qualquer modalidade de transporte, e comprador e vendedor poderão utilizar transporte próprio em trechos do deslocamento.
13 O vendedor completa suas obrigações e encerra sua responsabilidade quando a mercadoria é colocada à disposição do comprador, na data ou dentro do período acordado, em local determinado no país de destino, descarregada do veículo transportador, mas não desembaraçada para importação. Também é utilizável em qualquer modalidade de transporte.
14 A necessidade de certificado de origem depende de acordos tarifários celebrados pelo Brasil com outros países.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se, com todo o exposto, ainda que resumidamente, que a complexidade dos procedimentos envolvidos nas Compras Internacionais necessita de um olhar atento, de preferência com respaldo técnico, ou seja, de agentes que conheçam, também[15], o comércio exterior brasileiro, para que não se perca a vantajosidade pretendida pela Administração e exigida pela legislação[16]. Dessa forma, compreende-se que é fundamental que a Administração Pública promova capacitação ampla aos agentes públicos e que desenvolva instrumentos que facilitem a utilização do procedimento internacional, se possível de forma minimamente padronizada.

Nesse sentido, percebe-se a necessidade premente de a Administração suprir a defasagem legal, regulando as aquisições públicas internacionais de forma a tornar mais claras as definições e os procedimentos a serem efetuados para uma aquisição pública que proporcione externalidades positivas para a sociedade. Desse modo, aumenta-se a transparência, possibilitando diferentes formas de controle — interno, externo e social —, uma vez que se tornam menos complexas a cadeia de atividades e a sua compreensão em múltiplos níveis, como estabelece o art. 169, § 3º, inciso I, da NLLC com relação ao "aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis".

Independentemente da adesão do Brasil ao GPA, existem diversos pontos de atenção a serem observados na NLLC em relação ao avanço das compras públicas internacionais quanto: à manutenção do princípio do desenvolvimento nacional sustentável (art. 5º); à conservação das margens de preferência nacionais (art. 26 c/c o art. 52, § 6º); à equalização das diferenças das propostas (nacionais e estrangeiras), para que sigam as mesmas regras e condições (art. 52, § 5º); e à equalização da garantia de pagamento.

Com relação ao último, vale informar que a carta de crédito é frequentemente apontada como a melhor forma de pagamento internacional, contudo não é utilizada como forma de pagamento para fornecedores nacionais, o que afeta a aplicabilidade do art. 52, § 3º, c/c o art. 9º, inciso II, a saber:

> Art. 52 (...)
>
> § 3º As garantias de pagamento ao licitante brasileiro serão equivalentes àquelas oferecidas ao licitante estrangeiro.
>
> Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:
>
> (...)
>
> II – Estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional.

Por fim, não obstante o acesso do Brasil ao GPA ou a qualquer outro acordo internacional, é relevante salientar que a licitação pública internacional não é um procedimento discricionário, porquanto, em virtude das limitações nacionais, é indispensável que o Estado convoque "de forma expressa e em meios nacionais e internacionais de divulgação, licitantes estrangeiros a participarem da disputa e cujo edital convocatório é especialmente preparado para isso" (LIMA, 2010).

Logo, o presente ensaio teve como finalidade explorar as particularidades que constituem o processo de contratação internacional, buscando trazer à baila o tema que se apresenta como fundamental para a Administração na execução de suas políticas públicas (contratações, prestação de serviços, economia de erário etc.). Ademais, o assunto possui potencial de estímulo a variadas externalidades positivas para a sociedade fluminense, como o aumento da concorrência e redução dos custos transacionais, incremento da tecnologia para a prestação de serviços públicos, redução de erros e fraudes, ampliação do número de *stakeholders* e, portanto, do *accountability*, entre outros. Associado a isso, o aprimoramento dos normativos sobre o tema no estado possibilitará ao agente público responsável pela contratação a segurança jurídica de estar pautado por regramento que oriente sua atuação.



15 Haja vista ser um processo que associa direito administrativo, compras públicas e comércio exterior.
16 Art. 11 da Lei nº 14.133/2021: "O processo licitatório tem por objetivos: I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto".

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **OCDE**: o que a entrada do Brasil significa para o setor produtivo? Disponível em: https://www.abdi.com.br/postagem/ocde-o-que-a-entrada-do-brasil-significa-para-o-setor-produtivo. Acesso em: 15 fev. 2023.

ALVES, Ana Paula Gross. A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil. **REGEN**: Revista de Gestão, Economia e Negócios, Brasília/DF, v. 1, n. 2, p. 40-60, 2020. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5162. Acesso em: 9 maio 2023.

AQUINO, Arthur de. Efeitos da abertura econômica no Brasil dos anos 1990 em duas perspectivas comparadas. **Agenda Política**: Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR, São Carlos, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 97-127, 2013. Disponível em: https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/20. Acesso em: 9 maio 2023.

BOECHAT, Gabriela. Contratações Abertas: uma análise da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (nº 14.133/2021) à luz dos princípios de Governo Aberto. **Revista da CGU**, Brasília/DF, v. 14, n. 25, p. 63-79, jan./jun. 2022. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/493. Acesso em:10 fev. 2023.

BRASIL. Banco Central. **Resolução BACEN nº 3.568/2008**. Dispõe sobre o mercado de câmbio e dá outras providências. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/rex/ResolucoesCE/Port/ftp/Resolu%E7%E3o%203.568.pdf. Acesso em: 9 maio 2023.

BRASIL. **Constituição Da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 set. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.759, de 05 de fevereiro de 2009**. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 8 maio 2023.

BRASIL. **Decreto nº 8.660, de 29 de janeiro de 2016**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros, firmada pela República Federativa do Brasil, em Haia, em 5 de outubro de 1961. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8660.htm. Acesso em: 8 maio 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm. Acesso em: 8 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm. Acesso em: 8 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm. Acesso em: 8 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12462compilado.htm. Acesso em: 8 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018 (atualizada)**. Estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf, no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-3-de-26-de-abril-de-2018. Acesso em: 18 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial Desburocratização, Gestão e Governo Digital. **Instrução Normativa nº 10, de 10 de fevereiro de 2020 (Atualizada)**. Altera a Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018, que estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf, no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-10-de-10-de-fevereiro-de-2020-atualizada. Acesso em:15 fev. 2023.

BRASIL. **Manual do Sicaf para Empresas Estrangeiras**. Portal de Compras do Governo Federal. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/manuais/manual-sicaf/manual-do-sicaf-para-empresas-estrangeiras.pdf/view. Acesso em: 18 abr. 2023.

BRASIL. **Medida provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023**. Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para prorrogar a possibilidade de uso da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei º 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos art. 1º a art. 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.167-de-31-de-marco-de-2023-474433706. Acesso em: 18 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. **Participação de Empresas Estrangeiras em Licitações** (versão 1.2). Brasília, DF: SEGES, Ministério da Economia, nov. 2020. 29 p. (Caderno de Logística). Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/centrais-de-conteudo/cadernos-de-logistica/midia/empresas-estrangeiras-em-licitacoes-publicas.pdf. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria do Comércio Exterior. **Portaria nº 23, de 14 de julho de 2011**. Disponível em: https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portarias-secex/anos-anteriores/portarias_secex_2011/portaria-secex-23-11-consolidada.pdf. Acesso em:14 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Câmara de Comércio Exterior. Comitê-Executivo de Gestão. **Resolução nº 16, de 02 de março de 2020**. Dispõe sobre Incoterms e estabelece que nas exportações e importações brasileiras serão aceitas quaisquer condições de venda praticadas no comércio internacional, desde que compatíveis com o ordenamento jurídico nacional. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-16-de-2-de-marco-de-2020-248564145. Acesso em: 8 maio 2023

BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. **Empresas estrangeiras já podem participar das licitações no Comprasnet**. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/noticias/empresas-estrangeiras-ja-podem-participar-das-licitacoes-no-comprasnet. Acesso em: 9 set. 2021.

CUNHA, Luiz Filippe Esteves; JORDÃO, Eduardo Ferreira. A adesão do Brasil ao Acordo sobre Contratações Públicas da OMC: entre tabus e dificuldades reais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília/DF, CEUB, v. 11, n. 3, p. 136-159, dez. 2021. Disponível em: https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/8045. Acesso em. 9 maio 2023.

DUARTE, Carlos Eduardo Silva. **As licitações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro**: subsídios para o aprimoramento das contratações públicas. 2019. 86 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2019. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/24581/1/2019_CarlosEduardoSilvaDuarte_tcc.pdf. Acesso em: 9 set. 2021.

FORTINI, Cristiana; PIRES, Maria Fernanda. **A Diretiva Europeia 2014/24 e as Contratações Públicas no Brasil**. Belo Horizonte, MG: Carvalho Pereira, Fortini Advogados, 16 jan. 2019. Disponível em: https://www.carvalhopereirafortini.adv.br/post/a-diretiva-europeia-2014-24-e-as-contrata%C3%A7%C3%B5es-p%C3%BAblicas-no-brasil. Acesso em: 11 maio 2023.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE. **Incoterms 2020**. Disponível em https://iccwbo.org/resources-for-business/incoterms-rules/incoterms-2020/. Acesso em: 15 fev. 2023.

LIMA, Jonas. [Curso de] **Licitações Internacionais (incluindo projetos com BID e BIRD)**. Brasília, DF: Premier Treinamentos, 2019.

LIMA, Jonas. Lei nº14.133/2021 e as razões para a licitação internacional obrigatória. **Conjur**: Consultor Jurídico, 10 fev. 2023. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-abr-22/licitacoes-contratos-licitacoes-internacionais-lei-141332021-10-topicos. Acesso em: 18 abr. 2023.

LIMA, Jonas. Licitações Internacionais na Lei nº14.133/2021: 10 tópicos. **Conjur**: Consultor Jurídico, 22 abr. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-abr-22/licitacoes-contratos-licitacoes-internacionais-lei-141332021-10-topicos. Acesso em: 18 abr. 2023.

LIMA, Jonas. **Licitação Pública Internacional no Brasil / International Public Bidding in Brazil**. Curitiba: Negócios Públicos, 2010.

MARRARA, Thiago. Licitações na União Europeia (I): Panorama das reformas e aplicabilidade do direito comunitário. **Direito do Estado**, Bahia, 3 fev. 2016. Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/thiago-marrara/licitacoes-na-uniao-europeia-i-panorama-das-reformas-e-aplicabilidade-do-direito-comunitario. Acesso em: 11 maio 2023.

OECD. **Government Procurement**: the role of government procurement in international trade. Disponível em: https://www.oecd.org/trade/topics/government-procurement/. Acesso em: 15 fev. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto 31.863, de 16 de setembro de 2002**. Regulamenta a modalidade de licitação denominada Pregão para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do estado do Rio de Janeiro. Disponível em: https://redelog.rj.gov.br/redelog/decreto-31863/. Acesso em: 18 abr. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto 31.864, de 16 de setembro de 2002**. Regulamenta os procedimentos para a realização de licitações na modalidade pregão eletrônico, destinadas à aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do estado do Rio de Janeiro. Disponível em: https://redelog.rj.gov.br/redelog/decreto-31864/. Acesso em: 18 abr. 2023.

SCHWIND, Rafael Wallbach. Entrevista sobre licitações internacionais. **Comunidade de Práticas Compras Públicas**, Enap, Brasília/DF, 17 out. 2017. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6868. Acesso em: 18 abr. 2023.

SCHWIND, Rafael Wallbach. **Licitações internacionais**: participação de estrangeiros e licitações realizadas com financiamento externo. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Agreement on Government Procurement**. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.



ANÁLISE DE DADOS PREVIDENCIÁRIOS: experiências e possibilidades

Gustavo A. Carrozzino
Pós-Graduado em RPPS pela Damásio Educacional
Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

Marcos F. Silva
Pós-Graduado em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas - FGV
Técnico de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Resumo: O artigo apresenta as experiências dos Tribunais de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE-RS e do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ com a utilização dos dados previdenciários disponibilizados ao público pelo Ministério da Previdência Social – MPS por intermédio da API (*Application Programming Interface*) do Sistema CadPrev. Evidencia também a importância desses dados para o controle social, chamando a atenção para o potencial dos dados abertos governamentais e da necessidade de os Tribunais de Contas desenvolverem competências analíticas que lhes permitam incorporar a sua utilização nas avaliações de risco e no acompanhamento/monitoramento dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS.

Palavras-chave: API do CadPrev; Dados previdenciários; RPPS; Dados Abertos Governamentais; Acesso à Informação; Controle Social.

Abstract: *: The article presents the experiences of the State Court of Accounts of Rio Grande do Sul – TCE-RS and the State Court of Accounts of Rio de Janeiro – TCE-RJ with the use of social security data made available to the public by the Ministry of Social Security – MPS through the CadPrev API (Application Programming Interface). It also highlights the importance of these data for social control, calling attention to the potential of open government data and the need for the Courts of Accounts to develop analytical skills that allow them to incorporate their use in risk assessments and follow-up/monitoring of the RPPS (Alternative Social Security Systems).*

Keywords: *CadPrev API; Social Security Data; RPPS (Alternative Social Security Systems); Open Government Data; Information Access; Social Control.*

1. INTRODUÇÃO

O ambiente em que os auditores e a própria auditoria se desenvolvem atualmente exige formas diferenciadas de avaliação dos riscos de auditoria e de sua própria realização; em que as tecnologias, as técnicas de análise de dados e a própria abundância de dados em formato digital hoje disponíveis devem ser incorporadas ao processo de auditoria.
Nessa linha, no âmbito do setor público, e em especial dos Tribunais de Contas, chama-se a atenção para as diretrizes contidas na **Declaração de Moscou**[1], que apontam de forma muito clara para o imperativo de uso de técnicas e tecnologias analíticas na realização de auditorias; e, dentro do compromisso assumido pelas Entidades de Fiscalização Superiores – EFS de responder de forma eficaz às oportunidades decorrentes dos avanços tecnológicos, consta a Diretriz nº 5, que informa:

> As EFS poderiam objetivar um melhor uso de análise de dados em auditorias, incluindo estratégias de adaptação como o planejamento para tais auditorias, o desenvolvimento de equipes experientes em análise de dados, e a introdução de novas técnicas na prática de auditoria (fiscalização) pública. (IRB, 2019, p. 3, grifo nosso)

Fica clara a necessidade de uso de novas técnicas de auditoria que façam uso de análise de dados, o que requer tanto conhecimentos em *softwares* analíticos como também de técnicas de análise de dados e, claro, pessoas capacitadas para tal. Mas nada disso será possível sem que se possuam dados de boa qualidade.
Naturalmente que um aprofundado "conhecimento de negócio", ou seja, da área de Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, no caso específico deste artigo, é de fundamental importância para que tudo o mais faça sentido.
Este artigo objetiva mostrar como os Tribunais de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ e do Rio Grande do Sul – TCE-RS vêm tentando pôr em prática essas recomendações na área de previdência pública, fazendo uso dos dados disponibilizados pelo Ministério da Previdência Social – MPS na interface API do Sistema CadPrev.

2. A API DO CADPREV

Em julho de 2021, o MPS disponibilizou ao público a API do Sistema CadPrev em substituição à disponibilização de dados previdenciários via arquivos do Excel ou no formato .csv, como até então era feito. Esse fato representou um avanço significativo em razão das vantagens que traz, conforme será visto no capítulo seguinte, relativo aos dados abertos governamentais.
A API do CadPrev pode ser consultada no *link*: https://apicadprev.economia.gov.br/api-docs/. No entanto, antes de comentar sobre, é oportuno explicitar o que é uma API.
De forma um pouco mais técnica, uma Interface de Programação de Aplicativos (*Application Programming Interface – API*) consiste em um conjunto de definições e protocolos para a construção e integração de *software*. As APIs permitem o desenvolvimento de aplicações que podem se comunicar com outros produtos e serviços sem que haja a necessidade de se conhecerem as especificidades de implementação destes produtos e serviços. A API do CadPrev, por exemplo, permite que qualquer pessoa desenvolva aplicativos que podem acessar os dados previdenciários disponibilizados ao público.
Ao se falar em aplicativo, tem-se a impressão de que é necessário o desenvolvimento de *softwares* complexos para poder acessar os dados, o que está muito longe da realidade. A extração dos dados disponibilizados pela API pode ser feita por planilhas eletrônicas, *softwares* de BI (*Business Intelligence*), *scripts* em R[2] ou Python[3] etc., ou seja, com praticamente qualquer tipo de *software* de análise de dados[4] . Embora essa forma de disponibilização de dados possa ser mais complexa que simplesmente disponibilizar arquivos de dados na internet, ela permite uma maior automatização, atualização e segurança.

1 Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2019/10/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Moscou-traduzido.pdf Acesso em: 7 abr. 2023.
2 Disponível em: https://www.r-project.org/
3 Disponível em: https://www.python.org/
4 Para um exemplo de "aplicativo" que extrai dados do CRP (Certificado de Regularidade Previdenciária) da API do CADPREV consulte: https://colab.research.google.com/drive/1GcB1bYewhxCnWn3TDo6e1t46Gn8bD-c0?usp=sharing

3. DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS

Para a Fundação do Conhecimento Aberto (*Open Knowledge Foundation – OKF apud* TCU, 2015, p. 6)[5], "dados são abertos quando qualquer pessoa pode livremente usá-los, reutilizá-los e redistribuí-los, estando sujeito a, no máximo, a exigência de creditar a sua autoria e compartilhar pela mesma licença".
Quando os dados são produzidos, coletados ou custodiados por autoridades públicas e disponibilizados em formato aberto, diz-se que são dados abertos governamentais. De acordo com o professor de Políticas Públicas da Harvard Kennedy School of Government, David Eaves, as três leis dos dados abertos governamentais são[6]:

1. Se o dado não pode ser encontrado na internet ou indexado, ele não existe;
2. Se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, ele não pode ser utilizado;
3. Se um dispositivo legal não permite sua replicação, ele não é útil.

Ainda de acordo com o Manual de Dados Abertos: Governo[7] (p.14), os oito princípios dos dados governamentais abertos são: (1) os dados devem ser **completos**, ou seja, todos os dados públicos devem ser disponibilizados. Dado público é aquele que não está sujeito a restrições de privacidade, segurança ou outros privilégios; (2) devem ser **primários**, significando isso que são apresentados tal como colhidos da fonte, com o maior nível possível de granularidade, sem agregação ou modificação (por exemplo, um gráfico não é fornecido aberto, mas os dados utilizados para construir a planilha que deu origem a ele podem ser abertos); (3) são **atuais**, isto é, devem ser publicados o mais rápido possível para preservar seu valor. Em geral têm periodicidade e quanto mais recentes e atuais, mais úteis para seus usuários; (4) são **acessíveis**, sendo disponibilizados para a maior quantidade possível de pessoas, atendendo, assim, aos mais diferentes propósitos; (5) são **compreensíveis por máquina**, de forma que devem estar estruturados de modo razoável, possibilitando que sejam processados automaticamente (por exemplo, uma tabela em PDF é muito bem compreendida por pessoas, mas para um computador é apenas uma imagem; uma tabela em formato estruturado, como CSV ou XML, é processada mais facilmente por *softwares* e sistemas); (6) são **não discriminatórios**, de forma que devem estar disponíveis para qualquer pessoa, sem necessidade de cadastro ou qualquer outro procedimento que impeça o acesso; (7) são **não proprietários**, de forma que nenhuma entidade ou organização deve ter controle exclusivo sobre os dados disponibilizados; e, por fim, (8) são **livres de licenças**, implicando isso que não devem estar submetidos a *copyrights*, patentes, marcas registradas ou regulações de segredo industrial.
O art. 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) estabelece que "as informações de interesse coletivo ou geral devem ser obrigatoriamente divulgadas pelos órgãos e entidades públicos em seus sítios oficiais" (TCU, 2015, p. 6) e devem atender a alguns dos princípios supramencionados.
Segundo o TCU (2015), no documento denominado "Cinco motivos para a abertura de dados na administração pública", existem 5 (cinco) razões para que os órgãos públicos divulguem seus dados:

1. porque a sociedade exige mais transparência na gestão pública;
2. porque a própria sociedade pode contribuir com serviços inovadores ao cidadão;
3. porque ajuda a aprimorar a qualidade dos dados governamentais;
4. para viabilizar novos negócios; e
5. porque é obrigatório por Lei.

A disponibilização de dados públicos por intermédio de APIs atende aos requisitos exigidos para os dados abertos governamentais, razão pela qual estão se tornando um veículo comum de disponibilização de dados públi-

5 Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/81/55/71/DB/A592C710D79E7EB7F18818A8/5_motivos_abertura_dados_administracao_publica.PDF. Acesso em: 25 maio 2023.
6 Disponível em: https://eaves.ca/2009/09/30/three-law-of-open-government-data/. Acesso em: 25 maio 2023, em livre tradução.
7 Manual dos dados abertos: governo. Disponível em: https://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf. Acesso em: 24 maio 2023.
8 Disponível em: https://apidatalake.tesouro.gov.br/docs/siconfi/.

cos. As APIs do CadPrev e do SICONFI[8] são exemplos de interfaces utilizadas em âmbito governamental, e os auditores precisam estar capacitados a extrair dados dessas fontes, sob pena de ficarem limitados em sua atuação.
Para mais informações sobre dados abertos governamentais, recomenda-se a leitura dos documentos: "Manual dos Dados Abertos: Governo"[9] e "Cinco motivos para a abertura de dados na administração pública (TCU)"[10].

4. DADOS DISPONIBILIZADOS PELA API DO CADPREV

Atualmente o MPS disponibiliza uma grande quantidade de dados relativos aos RPPS, tanto via API do CadPrev como via arquivos de dados avulsos. Por intermédio da API, é possível acessar dados relativos: (1) ao Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos – DAIR; (2) ao Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses – DIPR; (3) ao Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA; (4) ao Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP; (5) às alíquotas de contribuição praticadas; e (6) ao regime previdenciário a que o ente está vinculado.
Por outro lado, ainda não estão disponíveis na API do CadPrev dados relativos: (1) aos Acordos de Parcelamento de Débitos; (2) aos Fluxos Atuariais; e (3) ao Demonstrativo das Políticas de Investimento – DPIN, entre outras informações importantes.
Entretanto, a disponibilização de dados é realizada via *endpoints* predefinidos, ou seja, as consultas estão limitadas às padronizações disponibilizadas na página da API-CadPrev. Assim, não é possível extrair todo e qualquer dado dos demonstrativos acima. O DRAA, por exemplo, possui 26 *endpoints*, porém, em nenhum deles é possível extrair a informação do plano de amortização do déficit atuarial vigente em lei, informação essa disponibilizada pelos entes federativos quando do preenchimento do referido demonstrativo.
Entretanto, além dos dados disponibilizados via API do CadPrev, diversos outros dados úteis são também disponibilizados pelo Ministério da Previdência Social (ainda que não sejam em formato aberto nem possuam uma periodicidade conhecida de atualização), como a relação de fundos vedados, planilha de enquadramento de fundos de investimento, relação das instituições financeiras que atendem ao inciso I, § 2º, art. 21 da Resolução CMN n° 4.963/2021, o Indicador de situação previdenciária – ISP e a relação de RPPS com adesão e certificação do Pró-Gestão.
Outros dados também úteis para quem tem interesse nos Regimes Próprios de Previdência Social, mas que são disponibilizados por outros órgãos, são os dados relativos aos fundos de investimento, disponibilizados pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM, e os dados da Matriz de Saldos Contábeis – MSC e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, disponibilizados pela STN via API do SICONFI. Como pode ser visto, uma grande quantidade e variedade de dados são disponibilizados ao público em formatos diversos, colocando aos seus usuários o desafio de processá-los da forma mais eficiente possível e deles tirar informações que possam ser úteis.

5. DESAFIOS

Sem dúvida alguma, a disponibilização de parte dos dados dos RPPS via API foi um ganho enorme para a sociedade, mas ainda permanecem alguns desafios que precisam ser enfrentados, quais sejam:
Atualização dos dados: ainda existe alguma incerteza quanto à periodicidade de atualização dos dados da API. Percebe-se que, desde a disponibilização da API, não tem havido uma regularidade na atualização dos dados, o que é um problema, já que para o monitoramento efetivo da atividade dos RPPS é necessário que os dados sejam atualizados com frequência mínima mensal, sendo desejável sua atualização quinzenal. E para que os Tribunais de Contas possam estruturar uma estratégia de fiscalização centrada no uso desses dados, precisa haver a segurança de que estarão disponíveis quando deles se precisar.
Documentação dos dados: esse desafio diz respeito à documentação dos dados que são disponibilizados na API, ou seja, a indicação do significado de cada um dos campos de cada uma das bases de dados disponibilizadas. Os dados previdenciários não possuem qualquer documentação, tornando mais difícil sua adequada utilização pelos cidadãos que não tenham conhecimento na área de RPPS, o que pode levar a interpretações e decisões equivocadas.
Qualidade dos dados: como se sabe, os dados que constam da API são dados declaratórios e como todos os dessa natureza, necessitam de algum tipo de aferição de sua qualidade. Os próprios balanços públicos são do tipo declaratório e estão sujeitos aos mesmos problemas que os dados disponibilizados pela API, sendo necessário pensar em incentivos para que sejam inseridos nos sistemas com a maior exatidão possível.



Esse talvez seja o maior desafio. A experiência com o uso dos dados previdenciários tem mostrado a existência de inconsistências e, como não existe qualquer incentivo para a sua correção ou mesmo sua redução, as inconsistências permanecem na base de dados sem correção.
Vislumbra-se, aqui, uma clara necessidade/oportunidade de atuação dos Tribunais de Contas de forma a induzir a melhoria da qualidade dos dados que são inseridos no CadPrev pelos gestores dos RPPS e consultorias contratadas.
Integralidade dos dados: verifica-se que apenas uma parcela dos dados do CadPrev está disponível via API. Também pode ser interessante pensar em introduzir nessa interface os demais dados que atualmente são disponibilizados via arquivos, muitas vezes em formatos que dificultam bastante seu uso.
Também se verifica que muitos RPPS não efetuam o regular encaminhamento dos demonstrativos previdenciários ao MPS, fazendo com que a API não disponha da integralidade dos dados previdenciários. Também aqui se verifica uma oportunidade de atuação dos Tribunais de Contas com vistas a induzir o regular encaminhamento dos demonstrativos. Com esse objetivo, o TCE-RJ editou recentemente a Deliberação 339/23[11], que trata exatamente do encaminhamento dos dados previdenciários ao MPS. Para além dos desafios relacionados à disponibilização dos dados propriamente ditos, anteriormente elencados, existe o desafio de tornar estes dados úteis para o monitoramento dos RPPS.

6. A EXPERIÊNCIA DO TCE-RS

O estado do Rio Grande do Sul é a unidade da Federação que concentra o maior número de RPPS instituídos, contando com 330 municipais e 1 (um) estadual. Ciente do desafio de fiscalizar de forma adequada as atividades-fim desses regimes, entre 2015 e 2018, o TCE-RS nomeou 6 (seis) bacharéis em Ciências Atuariais, precedido de criação de cargos para esta formação específica.
Com vistas à elaboração do Planejamento das auditorias para 2016, a equipe composta pelas 3 (três) atuárias recém-empossadas já utilizou dados do sistema CadPrev na elaboração da Matriz de Risco, na qual foram levantadas informações do CRP, DRAA e DIPR. Desde então, todo o levantamento de informações para o planejamento, identificação de riscos e auditorias utiliza dados desse sistema.

9 Disponível em: https://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf. Acesso em: 24 maio 2023.
10 Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/81/55/71/DB/A592C710D79E7EB7F18818A8/5_motivos_abertura_dados_administracao_publica.PDF. Acesso em: 25 maio 2023.

11 A Deliberação pode ser obtida no link: https://www.tce.rj.gov.br/cadastro-publicacoes/public/deliberacoes.

Em 2022, o TCE-RS criou o Relatório de Contas Anuais, objetivando subsidiar a emissão de parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos Municipais (quando o RPPS é gerido por meio de um Fundo) e o Relatório de Contas Ordinárias (quando gerido por meio de uma autarquia), de forma a subsidiar o exercício da competência do TCE-RS, assim definido na Lei Estadual nº 11.424/2000, art. 33:

III - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e/ou mantidas pelos poderes públicos estadual e municipal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (...)[12].

Esses relatórios abrangem uma série de análises (referentes ao exercício anterior) nas áreas de remessa de documentos obrigatórios, sistema de controle interno, gestão orçamentária, fiscal e patrimonial, transparência e acesso à informação, saúde, educação, meio ambiente, limites constitucionais e, também, gestão previdenciária. Para a elaboração das análises de gestão previdenciária, a equipe de atuários utilizou os dados estruturados que a Secretaria de Previdência disponibilizava (em planilha de Excel) em seu sítio eletrônico.

Os relatórios foram produzidos em um programa desenvolvido pelo próprio TCE-RS denominado "E-Relatório", que possibilita a produção de análises automáticas, contendo ainda recursos gráficos. Ciente da complexidade das análises necessárias, que ficariam sob a responsabilidade de auditores de formações diversas, a equipe de atuários optou por desenvolver análises que fossem inteiramente automáticas, sem a necessidade de uma atuação manual do auditor responsável pela elaboração do relatório, de forma a otimizar a produção do trabalho. Assim, foram desenvolvidas 5 (cinco) análises, a saber:

I. **Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP**: Nesta análise, verifica-se se o RPPS esteve com o CRP válido durante todo o exercício anterior, bem como se estava com CRP válido ao final, identificando períodos sem cobertura.

II. **Avaliação Atuarial**: Aqui, verifica-se se o RPPS encaminhou o DRAA do exercício anterior dentro do prazo estabelecido pela legislação.

III. **Balanço Atuarial do Plano Previdenciário**: De caráter apenas informativo, esta análise verifica a situação atuarial em 31 de dezembro do exercício anterior (informação extraída do DRAA) e faz uma análise da evolução dos ativos garantidores, passivos atuariais e resultados, considerando dois exercícios anteriores, tecendo ainda comentários sobre a evolução dos índices de cobertura do passivo atuarial total e do passivo relativo aos benefícios concedidos.

IV. **Reservas Matemáticas**: Nesta análise, é feito um batimento das informações relativas ao Passivo atuarial, comparando os dados contábeis disponibilizados por meio do Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas – SIAPC do TCE-RS — referente às contas "Provisão Matemática de Benefícios Concedidos" e "Provisão Matemática de Benefícios a Conceder" — com a informação constante do DRAA de mesma data-base.

V. **Investimentos**: Nesta avaliação, que também possui apenas caráter informativo, verifica-se o enquadramento das aplicações financeiras aos limites definidos pela Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 3.922/2010[13], a existência de investimentos em fundos com participação superior a 20% (vinte por cento) das aplicações dos recursos do regime próprio de previdência, a existência de investimentos em fundos com participação superior ao limite estabelecido no artigo 14 da Resolução CMN n° 3.922/2010, a existência de investimentos em fundos vedados pela SPREV e a existência de investimentos em fundos que não possuem administrador ou gestor que atenda aos critérios do artigo 15 da Resolução CMN nº 3.922/2010.

Para o desenvolvimento dessas análises, foram elaboradas planilhas em Excel que garantissem que todos os resultados possíveis fossem obtidos com dados estruturados, e ainda que as análises pudessem ser automatizadas. Passada essa etapa, todas as planilhas foram entregues à equipe de desenvolvimento do TCE-RS, que, por sua vez, passou todo o *know-how* para os sistemas de tratamento de dados e posterior envio para o banco de dados que alimenta o E-Relatório.

Contudo, algumas análises, no momento da elaboração do relatório, já estavam obsoletas devido ao envio de informações posteriores à última extração dos dados realizada pela SPREV. Constantemente éramos alertados pelos colegas responsáveis pela elaboração do relatório de um determinado município que, por exemplo, a análise automática indicava que o DRAA 2022 não havia sido enviado, porém, ao checar no sistema CadPrev, o DRAA em questão constava como entregue. Nesses casos, sempre entrávamos em contato com a SPREV, solicitando uma nova extração das informações para que pudéssemos atualizar o banco de dados do E-Relatório. Entretanto, o prazo de atendimento variava muito, o que representava um risco para a realização das análises. Como já citado anteriormente, a SPREV lançou a API-CadPrev em junho de 2021, eliminando a necessidade de solicitação das bases de dados para fins de atualização. No entanto, a interface não apresenta uma periodicidade regular de atualização de suas informações.

Independentemente desse problema, a API representou um avanço para a fiscalização e monitoramento dos RPPS por parte do TCE-RS. Nesse sentido, um novo conjunto de planilhas em Excel foi desenvolvido, fazendo uso do aplicativo Power Query da Microsoft para realização de consultas pré-definidas em diversos *endpoints* da API, de forma que basta um simples comando para que as consultas sejam refeitas, atualizando assim as bases de dados e, consequentemente, as análises e relatórios. As planilhas contam ainda com informações relativas à Receita Corrente Líquida e Dívida Consolidada Líquida, extraídas de um sistema interno do TCE-RS (SIAPC).

As novas planilhas desenvolvidas pelo TCE-RS contêm diversos painéis, permitindo uma rápida visualização da situação financeira, atuarial, de investimentos, entre outros aspectos. No momento, essa ferramenta é de utilização restrita dos servidores responsáveis pela fiscalização dos RPPS, porém o TCE-RS está implementando estas visualizações em sua rede interna, por meio do BI-Previdenciário. Em um segundo momento, é possível que seja implementado também no Portal do TCE-RS, ampliando o controle social.

Um outro produto que se extrai das planilhas elaboradas é a produção de relatórios, possibilitando a identificação estruturada de situações específicas em diversos RPPS. Com isso, é possível realizar, de modo automático, o monitoramento de diversos pontos, de forma tempestiva, evitando que determinadas situações irregulares tomem maiores proporções ou causem prejuízos ao erário.

Destacamos uma ação de monitoramento e identificação de irregularidades realizada recentemente pelo TCE-RS, com base na análise das informações extraídas da API-CadPrev de forma automatizada. Ao comparar o saldo dos ativos garantidores de dezembro/2020 com o mesmo saldo em dezembro/2021, identificou-se a existência de 35 RPPS que apresentaram redução em seus ativos garantidores. Ao investigar melhor os motivos de tal situação, identificamos muitos casos de realização de cobertura de insuficiência financeira com recursos dos ativos garantidores do plano de benefícios em detrimento dos aportes para a cobertura de insuficiência financeira, de responsabilidade do ente federativo, conforme determinava à época o § 2º do art. 1º da Portaria MF nº 464/2018, atualmente previs-



12 Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2011.424.pdf. Acesso em: 25 maio 2023.
13 Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/outros/imagens/2018/12/RESOLUCAO-BC-CMN-no-3.922-de-25nov2010-atualizada-ate-30nov2018.pdf. Acesso em: 22 maio 2023..

to pelo § 7º do art. 11 da Portaria MTP nº 1.467/2022, que revogou a anterior.
Tal verificação inspirou a elaboração do Ofício circular nº 03/2022[14], que objetivou a orientação dos RPPS na correta apuração da sua situação financeira, e dos procedimentos a serem tomados no caso de identificação de insuficiência financeira. Outros pontos estão sendo levantados, como o envio de DAIR com valores nulos, falta de envio de demonstrativos, redução de receitas, alteração de regime financeiro e método de financiamento entre duas avaliações atuariais, contudo ainda não houve tempo hábil para atuação junto à possíveis irregularidades.
O acesso estruturado aos dados irá permitir, ainda, a automatização de muitas outras análises, identificando de forma tempestiva possíveis irregularidades, possibilitando a atuação do TCE-RS de forma a evitar que um dano maior ocorra ao ente federativo.

7. A EXPERIÊNCIA DO TCE-RJ

No âmbito do TCE-RJ, os dados previdenciários já vêm sendo utilizados desde 2017, ano em que se iniciou a prática das auditorias de acompanhamento dos RPPS, que tinham por característica básica a verificação, de forma automatizada, isto é, via cruzamento de dados, de pontos de controle para todos aqueles com dados disponíveis. Inicialmente parte desses dados eram requisitados aos RPPS por *email* (arquivos .xml do DAIR e do DIPR), outra parte era extraída diretamente da página do MPS via *web scraping* (dados do CRP) e outros eram colhidos diretamente do *site* do MPS a partir de arquivos disponibilizados, a exemplo dos dados do ISP, do enquadramento dos fundos de investimento e da relação de fundos vedados.
Os arquivos obtidos eram processados, tratados, combinados e cruzados com outras bases de dados, de forma que algumas questões de auditoria pudessem ser respondidas.
Desde o início, em razão do seu caráter ainda experimental, essas auditorias foram pensadas para serem um mecanismo de acompanhamento/monitoramento de alguns aspectos da gestão do RPPS e não tinham o objetivo de impor sanções. A realização dessas auditorias propiciou um grande aprendizado sobre os dados previdenciários e sua utilização.
Foram realizadas 3 (três) auditorias de acompanhamento utilizando essa sistemática nos anos de 2017 (Processo TCE-RJ nº 225.720-4/2017), 2018 (Processo TCE-RJ nº 238.422-9/2018) e 2019 (Processo TCE-RJ nº 105.995-8/2019)[15].
A partir de 2019, as auditorias de acompanhamento dos RPPS foram interrompidas em razão da necessidade de se decidir quanto à melhor forma de obtenção dos dados previdenciários: se por intermédio do desenvolvimento de sistema próprio ou via obtenção dos dados diretamente do Ministério da Previdência, fazendo-se uso dos Acordos de Cooperação Técnica celebrados entre o TCE-RJ e o então Ministério do Trabalho e Previdência Social – MTPS.
O uso de sistema próprio tinha como atrativo um maior controle quanto à tempestividade de disponibilização dos dados. Não mais seria necessário aguardar o Ministério da Previdência Social disponibilizar os dados em sua página; algo que vinha começando a fazer com uma regularidade melhor, mas ainda longe da ideal[16]. Por outro lado, trazia o inconveniente de onerar os gestores dos RPPS com a duplicação do trabalho de inserir os mesmos dados previdenciários em um novo sistema; além do que, seria muito provável que existissem divergências entre os dados encaminhados ao TCE-RJ e os encaminhados ao MPS.
A criação da API do CadPrev, em 2021, virou o jogo em favor de usar os dados já existentes no Sistema, ainda que permaneçam os desafios tratados no capítulo 5.
As auditorias de acompanhamento surgiram da necessidade de fiscalização tempestiva da totalidade dos RPPS, mas, com o tempo, ficou claro que a existência de painéis de informação, os denominados BIs, poderiam substituir com vantagem a necessidade de produção periódica de relatórios de auditoria, herança de um tempo e de mentalidade ultrapassados, em função de uma nova realidade que se apresenta aos profissionais do controle, de disponibilidade de recursos de tecnologia e abundância de dados. A Carta de Moscou aponta esse caminho com muita clareza.
Um primeiro registro público desse uso dos dados previdenciários foi feito por ocasião do 1º Laboratório de Boas Práticas do Controle Externo, ocorrido no TCE-MT nos dias 03 e 04 de setembro de 2018[17].
Também em 2018, a prática de elaboração de auditorias anuais de acompanhamento dos Regimes Próprios de Previdência Social com uso intensivo de dados previdenciários foi selecionada como boa prática no âmbito do Prêmio Melhores Práticas do TCE-RJ[18].
Um outro momento de comunicação para o público externo do uso dos dados previdenciários deu-se durante o II Seminário de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) do TCE-RJ, ocorrido nos dias 3 e 4 de junho de 2019[19].
Como se vê, já são alguns anos de experiência com o uso dos dados previdenciários e muito aprendizado foi obtido durante essa caminhada.
No momento presente, inspirado numa iniciativa pessoal[20], está em desenvolvimento pelo TCE-RJ um painel público onde se pretende disponibilizar para a sociedade informações sobre os **RPPS de todo o Brasil**, e não apenas dos fluminenses, utilizando-se os dados disponibilizados na API do CadPrev[21].
Internamente está em uso, e em constante evolução, um painel mais detalhado, que tem por objetivo o monitoramento/acompanhamento apenas dos RPPS fluminenses. Atualmente o painel contém onze módulos que permitem o acompanhamento de aspectos distintos da gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social. O painel ilustra a possibilidade de construção de um **produto de dados** elaborado inteiramente com dados públicos e utilizando ferramentas *open source*[22].
Visando a fortalecer a estratégia de acompanhamento/monitoramento dos RPPS, foi editada recentemente pelo TCE-RJ, como já mencionado anteriormente, a Deliberação TCE-RJ nº 339/23, tratando do encaminhamento dos dados previdenciários ao MPS.
A edição da deliberação é uma aposta na estratégia de uso dos dados do MPS em alternativa a uma estratégia baseada em colher os dados diretamente dos RPPS, por intermédio de sistemas de informática próprios, solução adotada por alguns Tribunais de Contas. Ambas as estratégias têm suas vantagens e desvantagens — que não serão tratadas neste artigo.

8. POSSIBILIDADES ATUAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS

As possibilidades atuais de utilização dos dados previdenciários em boa medida estão descritas nos dois capítulos anteriores, mas outras possibilidades também parecem interessantes e são aqui apresentadas. Uma primeira oportunidade é a elaboração e disponibilização ao público de ferramentas que possibilitem tanto a extração dos dados da API-CadPrev, como também a sua análise.
Como exemplo de tais ferramentas cita-se o pacote para o R denominado ADPrev[23], que, na versão atual, disponibiliza funções para a extração de dados daquele aplicativo. São relativamente comuns a criação e disponibilização de forma gratuita ao público de pacotes em R (ou Python) para auxiliar na extração e análise dos dados abertos governamentais. Uma outra possibilidade é a disponibilização para o público de tutoriais, análises ou visualizações pré-definidas dos dados previdenciários usando, por exemplo, a ferramenta gratuita Google Colab[24].
Essa é a magia dos dados abertos governamentais. A sociedade pode desenvolver e disponibilizar à própria sociedade ferramentas que possam emponderá-la de forma a permitir o pleno exercício do controle social. É exatamente por essa razão que o encaminhamento dos dados previdenciários ao MPS é tão importante. Não se trata só de atender ou não a um critério do CRP, mas de sonegar ou não à sociedade o direito de exercício do controle social.
Esses são exemplos de possibilidades atuais tendo como foco o controle social. Com a ampla disponibilização de dados em formato aberto pelos órgãos governamentais, vislumbra-se a possibilidade de se combinarem os dados previdenciários com os dados contábeis e fiscais já disponibilizados via API do SICONFI, assim como com dados do IBGE, do DATASUS, do eSocial, da CVM etc.

14 Disponível em: https://atosoficiais.com.br/tcers/oficio-circular-da-dcf-n-3-023?origin=instituicao&q=03/2023.
15 Os processos mencionados podem ser consultados no site do TCE-RJ: https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/.
16 Apenas para registro, a auditoria de acompanhamento de 2019 utilizou os dados disponibilizados pelo MPS em sua página ainda que os arquivos xml tivessem sido requisitados aos RPPS.
17 Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=-T0J-EU3B3g&list=PLKpDaRgv4cYkHPmu5ddcGxK0EFB3GrSSm&index=55. Acesso em: 25 maio 2023.
18 Disponível em: https://portal-br.tcerj.tc.br/web/ecg/premio-melhores-praticas-tce-rj-2018 e https://www.youtube.com/watch?v=3gql-7SyvSFI (vídeo da cerimônia de premiação). Acesso em: 10 abr. 2023.
19 Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=humTqQu3jmM&list=PLGWeoTcXO4f3eab637MMl-H8Jhxci3XZY&index=3 (1:27:07). Acesso em: 10 abr. 2023.
20 Disponível em: https://marcosfs2006.shinyapps.io/painelprev/ .
21 Existia uma versão anterior do painel que utilizava os dados disponibilizados na página do Ministério da Previdência. A versão ora em desenvolvimento está sendo reformulada para consumir os dados da API do CADPREV.
22 O painel é elaborado utilizando o software R e diversos de seus pacotes, a exemplo do {flexdashboard} e do {shiny}.
23 GitHub do projeto: https://github.com/marcosfs2006/ADPrev.
24 Disponível em: https://colab.research.google.com/.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mundo mudou e as instituições de controle e seus servidores devem mudar também. A busca da eficiência é um imperativo e a Carta de Moscou mostra caminhos para se alcançar essa eficiência.

A Lei de Acesso à Informação – LAI traz ao alcance do público e, também, dos profissionais de controle uma quantidade crescente de dados. E para lidar com eles, da mesma forma, várias ferramentas e técnicas de análise de dados também estão disponíveis, muitas vezes de forma gratuita. O que parece ainda faltar nos órgãos de controle são profissionais de auditoria com competências técnicas nesta área nova que vem se firmando sob a denominação de "ciência de dados".

Alguns desafios ainda estão presentes, entre os quais a melhoria da qualidade dos dados disponibilizados parece ser o próximo ponto de atenção dos Tribunais de Contas. Não é razoável tomar decisões com base em dados incorretos. E incorreção em dados é um privilégio dos dados previdenciários. Os balanços governamentais submetidos à apreciação dos Tribunais de Contas são dados cuja qualidade carece de avaliação. Não é por outra razão que as auditorias financeiras estão ganhando cada vez mais força junto aos Tribunais de Contas. Não pode ser diferente com os dados previdenciários. Devemos usá-los cada vez mais, entender suas deficiências e propor correções sempre que se fizer necessário. No âmbito do TCE-RJ, a edição da Deliberação 339/2023 busca exatamente atingir esse objetivo.

Ainda se verifica que nem todos os RPPS disponibilizam seus dados no CadPrev e, assim, deve-se buscar incentivos para que isso ocorra; e, por outro lado, uma vez os dados sendo disponibilizados, é imperativo que eles sejam atualizados com periodicidade mínima mensal na API-CadPrev. Afinal, como visto no capítulo 3, um dos oito princípios dos dados abertos governamentais é que eles devem ser **atuais**. Dados antigos perdem muito do seu valor quando o objetivo é o acompanhamento/monitoramento dos Regimes Próprios de Previdência Social.

Montar produtos de dados, como os exemplos mostrados neste artigo, requer um prazo de maturação que, geralmente, é lento. A existência no âmbito dos Tribunais de Contas de estrutura especializada na fiscalização de RPPS — e o mesmo se aplica a outras áreas — ajuda a manter a ideia acesa, ainda que, de início, ela não dê excelentes resultados, visto tratar-se, muitas das vezes, de uma inovação em relação à prática corrente. Assim, uma visão extremamente legalista pode ser um veneno a impedir o florescimento de ideias que proponham o rompimento com paradigmas antigos e obsoletos e, muitas vezes, ineficientes.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Conselho Monetário Nacional. **Resolução CMN nº 4.963, de 25 de novembro de 2021**. Dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=4963. Acesso em: 30 maio 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Conselho Monetário Nacional. **Resolução CMN nº 3.922, de 25 de novembro de 2010**. Dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/49510/Res_3922_v1_O.pdf. Acesso em: 30 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 31 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria MF nº 464, de 19 de novembro de 2018**. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do deficit atuarial. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/11/PORTARIA-MF-no-464-de-19nov2018-publicada.pdf. Acesso em: 30 maio 2023.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Portaria MTP nº 1467, de 2 de junho de 2022**. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019. Disponível em: https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria/mtp-n-1.467-de-2-de-junho-de-2022-405580669. Acesso em 31 maio 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **5 Motivos para a Abertura de Dados na Administração Pública**. Brasília, DF: TCU, 2015. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/81/55/71/DB/A592C710D79E7EB7F18818A8/5_motivos_abertura_dados_administracao_publica.PDF. Acesso em: 30 maio 2023.

EAVES, David: The Three Laws of Open Government Data. **Blog eaves.ca**, 30 set. 2009. Disponível em: https://eaves.ca/2009/09/30/three-law-of-open-government-data/. Acesso em: 25 mai. 2023

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Declaração de Moscou**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES – INCOSAI, 23., 2019, Rússia. Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2019/10/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Moscou-traduzido.pdf. Acesso em: 24 mai. 2023.

OPEN KNOWLEDGE FOUNTATION. **Manual dos dados abertos**: governo. Título original: Open Data Manual. Disponível em: https://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf. Acesso em: 24 mai. 2023.

REDHAT. **O que é API?**. Disponível em: https://www.redhat.com/pt-br/topics/api/what-are-application-programming-interfaces. Acesso em: 4 mai. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Deliberação nº 339, de 8 de fevereiro de 2023**. Dispõe sobre a fiscalização atinente ao regular encaminhamento de informações e demonstrativos previdenciários, nos termos do parágrafo único, do artigo9º, da Lei nº 9.717, de 1998, e do artigo 241, da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: TCE-RJ, 2023. Disponível em: https://www.tce.rj.gov.br/cadastro-publicacoes/public/deliberacoes. Acesso em: 31 maio 2023.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 11.424, de 6 de janeiro de 2000**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2000. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2011.424.pdf. Acesso em: 30 maio 2023.

SUBMISSÃO DE ARTIGOS PARA A REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O Conselho Editorial da Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições, convoca, semestralmente, membros da comunidade acadêmica e pesquisadores para participação da seleção e publicação de artigos.

Os artigos deverão ser inéditos e devem ser enviados para pesquisas_ecg@tcerj.tc.br.

Para tanto, os autores devem verificar a conformidade da submissão em relação a todas as normas de publicação divulgadas no portal da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, em https://www.tcerj.tc.br/web/ecg/revista-do-tce-rj/normas-para-publicacao.


ecg
Escola de Contas e
Gestão do TCE-RJ


Tribunal
de Contas
Estado do Rio de Janeiro