

REVISTA

# TCMRIO

n.º 79  
ANO XLI

JANEIRO 2025

VISÕES PARA O FUTURO DA  
EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO

BENEFÍCIOS QUANTITATIVOS  
DA ATUAÇÃO DO TCMRIO

XI ENCONTRO NACIONAL  
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

CINCO BOAS PRÁTICAS DO  
TCMRIO NO MMD-TC

UMA PERSPECTIVA GLOBAL  
DO CONTROLE EXTERNO

O BRASIL NA  
PRESIDÊNCIA DA INTOSAI

O AUDITOR DO FUTURO

Distribuição gratuita - Venda proibida

# PROPÓSITO

CONTRIBUIR PARA O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA E PARA A MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA DA SOCIEDADE.

# MISSÃO

ATUAR PARA O APRIMORAMENTO DA GESTÃO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, POR MEIO DE CONTROLE E ORIENTAÇÃO, EM BENEFÍCIO DA SOCIEDADE.

# VISÃO DO TCMRIO

SER REFERÊNCIA NO CONTROLE EXTERNO E RECONHECIDO COMO ÓRGÃO ESSENCIAL À MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA E À DEFESA DO INTERESSE SOCIAL.

O TCMRIO RECEBEU O SELO OURO DO PROGRAMA NACIONAL DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA EM 2024.



# PALAVRAS DO PRESIDENTE

A presente edição da Revista do TCMRio reflete uma parcela das intensas atividades do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro ao longo de 2024, sempre orientadas no sentido de aprimorar a gestão e a efetividade das políticas públicas do Poder Executivo, priorizando a atuação dialógica e colaborativa.

Destaca-se, pelo ineditismo do projeto, o Programa Ciência e Gestão pela Educação, em parceria com a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro e Universidade de Cambridge, que enfrentou o problema da gestão escolar e sua relação causal com o aprendizado. Aplicado aos alunos da Rede Municipal de Ensino do Rio de Janeiro, a maior da América Latina, o PCGE comprovou que práticas de boa gestão refletem positivamente no aprendizado do aluno.



O Programa de Quantificação de Benefícios demonstrou a economia financeira resultante das ações do TCMRio sobre a gestão pública municipal: R\$ 1,67 bilhão, no período de três anos, de 2021 a 2023, prova incontestável da imprescindibilidade de órgãos de fiscalização eficientes, transparentes e altamente qualificados.

Na área da saúde, o Grupo de Trabalho do TCMRio apostou na colaboração interinstitucional para promover ações conjuntas e reavaliar o processo de prestação de contas da Saúde no Município do Rio de Janeiro, baseada na consensualidade.

O conteúdo da Revista foi mais longe e ampliou seu espectro para uma abordagem internacional do controle externo. Identificou suas origens históricas, os diferentes modelos adotados em países europeus e latino-americanos e as novas tendências globais. Nesse contexto, ganharam destaque a INTOSAI e a OLACEFs, organizações internacionais de instituições fiscalizadoras superiores.

Com a certeza de que o TCMRio avançou muito no cumprimento de sua missão institucional, colaborando para a eficiência da gestão pública e o atendimento das necessidades dos cidadãos — beneficiários únicos e legítimos das políticas públicas —, esta edição oferece ao leitor um amplo panorama da atuação dos tribunais de contas.

Por fim, agradeço a cada servidor que se empenhou sem limites para o sucesso alcançado pelo TCMRio em 2024. Contamos com a mesma dedicação para que 2025 seja um ano ainda melhor.

**Conselheiro Luiz Antonio Guaraná**

Presidente do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

# SUMÁRIO

## EM DESTAQUE

- 4 Secretário Municipal de Educação fala sobre sua visão para o futuro da Educação no Rio

## MATÉRIA DE CAPA



- 8 Programa Ciência e Gestão pela Educação eleva o aprendizado de alunos do Rio

## DIÁLOGO INSTITUCIONAL

- 21 As experiências francesa e brasileira no controle externo
- 26 O Controle das Finanças Públicas na Europa
- 38 O Brasil como líder da cooperação global pela transparência pública



- 44 A América Latina e o Caribe na vanguarda do controle público

## CONTROLE: NOVAS TENDÊNCIAS

- 48 Consensualismo na Administração Pública



- 50 O Auditor do Futuro

## IX ENTC



- 56 IX ENTC atrai mais de 2 mil participantes
- 57 Ministros do STF e do TCU abrem o IX Encontro Nacional dos Tribunais de Contas
- 60 Inteligência Artificial é tema da primeira exposição no IX ENTC
- 61 Conferência Magna destaca impactos do controle na gestão pública
- 62 TCMRio é referência em Quantificação de Benefícios e avaliação de políticas públicas
- 63 Luiz Antonio Guaraná é reeleito para a presidência do CNPTC
- 64 Programa Nacional de Transparência Pública atribui Selo Ouro ao TCMRio
- 65 Ministro Flávio Dino arrebatou a plateia no encerramento do IX ENTC

## TRIBUNAIS EM AÇÃO

**68** O papel das entidades representativas no fortalecimento dos tribunais de contas

**74** Espionagem, Inteligência, Infocontas... Qual a relação desses termos com o controle exercido pelos tribunais de contas?

## TCMRIO EM PAUTA

**79** Do TCMRio para o Conselho de Auditores da ONU



**82** Atricon identifica 5 experiências inovadoras e de sucesso no Tribunal

**84** Emprego de Geotecnologia pelo TCMRio é reconhecido como boa prática

**86** Consensualismo em prol da eficiência na gestão pública da Saúde



**88** Painel do PAF

**89** Desafios Globais: Ampliação das fronteiras de atuação dos Tribunais de Contas



**92** TCMRio aprova as contas de Governo de 2023 da Prefeitura do Rio

**95** TCMRio implementa ações com foco na LGPD

**96** CGM e TCMRio somam esforços pelo aprimoramento da boa governança

**97** Luiz Antonio Guaraná é reeleito presidente do TCMRio para o biênio 2025/2026

**98** TCMRio homenageia cinco personalidades com o Colar do Mérito Ministro Victor Nunes Leal



## QUANTIFICAÇÃO DE BENEFÍCIOS

**104** Relatório revela, em números, os benefícios da atuação do TCMRio

**108** Fiscalizações do TCMRio na Avenida Brasil resultam em economia de cerca de R\$ 48 milhões

**109** Análise de editais de concorrência soma R\$ 74,86 milhões em benefícios

## PONTO DE VISTA

**110** Tribunal de Contas, Inteligência Artificial e Governança na Gestão Pública

# SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO FALA SOBRE SUA VISÃO PARA O FUTURO DA EDUCAÇÃO NO RIO

RENAN FERREIRINHA, SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO, É O ENTREVISTADO DA REVISTA DO TCMRIO. COM EXPERIÊNCIA PARLAMENTAR – O MAIS JOVEM DEPUTADO ESTADUAL ELEITO EM 2018 –, ASSUMIU EM 2021 O CARGO DE SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO. FORMADO EM ECONOMIA E CIÊNCIA POLÍTICA EM HARVARD, EM 2017, “COM BOLSA INTEGRAL POR RAZÕES FINANCEIRAS”, SEGUNDO ELE MESMO FAZ QUESTÃO DE FRISAR, RENAN É UM ENTUSIASTA DA EDUCAÇÃO COMO MEIO DE TRANSFORMAÇÃO E INCLUSÃO SOCIAL. “MAIS QUE UMA BANDEIRA, A EDUCAÇÃO É MINHA CAUSA DE VIDA”, AFIRMA.

**Qual é a sua visão sobre essa parceria, voltada para o aperfeiçoamento de uma das mais importantes políticas públicas – a Educação – entre o TCMRio, órgão fiscalizador, e a secretaria municipal de Educação, órgão executor?**

Esse convênio entre o TCMRio e a secretaria municipal de Educação tem aspectos extremamente especiais e podem inspirar diversos cantos do país a buscarem realizar algo similar. O Tribunal não se furta a realizar seu papel fiscalizador, e isso é importantíssimo e é assim que deve ser, porque nos ajuda em diferentes situações a melhorar a eficiência e a eficácia no gasto e utilização dos recursos públicos que, da parte da secretaria muni-

pal de Educação, já é feito de forma adequada, mas sempre nos ajuda a resolver os problemas que tanto nos afligem.

O TCMRio poderia limitar-se a cumprir seu papel fiscalizador, mas ousou ir além e trouxe uma iniciativa de parceria com a Secretaria para enfrentarmos juntos um dos grandes desafios nacionais, que é o déficit de aprendizagem ao fim dos ciclos e durante os diferentes anos escolares.

Quando observamos os fatores que levam a esse déficit, à dificuldade de atingimento dos níveis de aprendizagem com o quais tanto sonhamos, identificamos dificuldades em termos profissionais, de



infraestrutura, de falta de equipamentos tecnológicos, entre outros. Mas há um fator central, que é o papel do gestor escolar. Esta é uma crença minha como educador e como alguém que dedica a vida à educação há muitos anos.

Desde que comecei a trabalhar com políticas públicas educacionais, eu já tinha essa inclinação para acreditar que a principal variável para o sucesso de uma escola é o papel

## Esse convênio entre o TCMRio e a secretaria municipal de Educação tem aspectos extremamente especiais e podem inspirar diversos cantos do país a buscarem realizar algo similar.

da gestão escolar. E o TCMRio vem com essa provocação muito positiva através do trabalho do conselheiro Felipe Puccioni que, motivado pelo presidente Luiz Antonio Guaraná, faz uma tese de doutorado bus-

cando investigar o impacto da boa gestão escolar nos resultados educacionais.

### O sr. pretende expandir o programa para outras escolas da rede municipal?

Não só pretendo, como já expandimos. Começamos com 40 unidades no projeto piloto. O que mostra também a seriedade do programa é o fato de ter começado com um projeto piloto, para que se possa testar, aprender e escalar, desde que se tenham bons resultados. E o programa atingiu resultados muito positivos, o que tornou possível o próximo passo.

Já em 2024, saímos de 40 escolas para 120, observando as melhores práticas de gestão escolar, junto com o corpo técnico do TCMRio, que contribuiu muito para isso, e com acompanhamento estatístico muito adequado, um trabalho muito sério, com dados muito confiáveis, com grupo de controle e de tratamento. Ou seja, temos hoje aqui no Rio uma experiência prática única no Brasil, por meio de uma parceria entre um órgão que realiza e outro que fiscaliza, mas ambos têm objetivos em comum, que é a boa entrega da política pública, a eficiência na aplicação dos recursos públicos e, sobretudo, os bons resultados educacionais.

### Num país cuja realidade é tão distorcida por fake news qual a importância de pesquisas que utilizam metodologias causais para discutir políticas públicas?

A Educação desempenha um papel fundamental para o combate a essa epidemia de *fake news*, e não



importa de onde elas venham. Para mim *fake news* não tem lado. Temos que aprender, por meio de uma fonte primária, o que é leitura de dados e gráficos, ou seja, é preciso que se tenha uma cabeça mais analítica.

Essa parceria entre o TCMRio e a SME trouxe para os diretores, professores e secretaria de Educação em geral a oportunidade de desenvolver maior capacidade e entendimento sobre isso e de buscar, nos dados, as informações sobre as ações, isto é, se estão sendo bem executadas ou se precisam ser corrigidas. E contra fatos e evidências não há “achismos”. É preciso entender e respeitar o que os dados e as evidências estão dizendo e progredir a partir daí.

A melhor maneira de combater as *fake news* é conseguir ter essa base robusta, entender e se perguntar se está dando certo ou não, como pode ser melhorado e como se deve prosseguir com a intervenção, com determinada política educacional. Eu implementei, como secretário municipal de Educação, políticas públicas que tiveram resultados muito bons, outras não deram os resultados esperados. Diante disso, qual é o nosso papel? Ter a humildade de fazer as adequações necessárias para que se atinjam os resultados que almejamos. Ninguém pode ter pacto com o erro. Essa prática de testar e experimentar tem de ser muito bem-vinda nas políticas públicas. Mas temos que mensurar e acompanhar para, se não estiverem apresentando

os resultados que gostaríamos de ver, podermos fazer as intervenções necessárias a fim de chegarmos aonde tanto desejamos.

### **O programa ciência e gestão pela educação, se aplicado na rede municipal do Rio de Janeiro, poderia refletir no IDEB?**

É a nossa grande expectativa. Temos a esperança de atingir bons resultados no nosso município do Rio de Janeiro. Mas já tivemos resultados extremamente positivos com esse programa, para além do IDEB. E gostaria de citar alguns deles. A queda na evasão escolar, por exemplo. O acesso à educação foi onde o Brasil mais progrediu nessas três, quatro décadas. Sou muito crítico do “complexo de vira-latas” de que sofrem os brasileiros e que não nos permite aceitar que evoluímos.

Em 1985, na transição da ditadura para a redemocratização, o Brasil tinha apenas 15% dos seus jovens de 15 a 17 anos cursando o ensino médio. Hoje, são 85%. É o ideal? Não, mas avançamos muito. Onde o Brasil ainda patina e precisa dar um salto é na qualidade do ensino. Não podemos nos contentar com níveis baixíssimos de aprendizagem dos alunos no final dos ciclos funda-

**Onde o Brasil ainda patina e precisa dar um salto é na qualidade do ensino. Não podemos nos contentar com níveis baixíssimos de aprendizagem dos alunos no final dos ciclos fundamental e médio. É uma tragédia nacional que precisa ser enfrentada.**



mental e médio. É uma tragédia nacional que precisa ser enfrentada.

Nas escolas atendidas pelo Programa Ciência e Gestão pela Educação, houve uma queda de 29% na evasão e um aumento de 60% na produtividade da aprendizagem por parte dos professores e alunos.

Está mais do que comprovado que o programa funciona e que precisa ser multiplicado.

**Secretário, como o sr. acabou de mencionar, um dos maiores problemas na educação brasileira é a evasão escolar. O Programa “Bora pra escola” da secretaria municipal de Educação**





## Lugar de criança é na escola, está na Constituição da República! É dever do Estado garantir o ensino gratuito.

Darcy Ribeiro e em outros que ousaram imaginar, décadas atrás, uma escola de tempo integral

para enfrentar essa “jabuticaba nacional”, que é a escola em tempo parcial. Isso precisa ser resolvido em nosso país. No mundo desenvolvido, quando se fala em escola, já está subentendido que é de período integral.

O prefeito Eduardo Paes estabeleceu uma meta muito ambiciosa de alcançarmos 50% das matrículas em horário integral – e já conseguimos, mas queremos continuar crescendo. Essas escolas seguem o método pedagógico STEAM (sigla em inglês pra Ciências, Tecnologia, Engenharia, Artes e Matemática), baseado na “mão na massa”, com o aluno aprendendo a criar e construir, transformando a escola num ambiente muito atrativo. O sonho de Darcy Ribeiro permanece vivo! ■

**promove a busca ativa dos alunos em casa, com o objetivo de reduzir a evasão escolar. No que consiste essa ação? Tem surtido o resultado esperado?**

O “Bora pra Escola” é um dos nossos tesouros. Como eu disse, O Brasil avançou muito quanto ao acesso à educação, mas enfrentamos a pandemia da Covid-19, que nos impôs um grande retrocesso. Muitos alunos saíram naquele período e muitas famílias se questionaram se valeria a pena o seu retorno à escola, depois de dois anos afastados.

Mas lugar de criança é na escola, está na Constituição da República! É dever do Estado garantir o ensino gratuito. O “Bora pra Escola” é uma iniciativa de combate à evasão

escolar, que une diferentes órgãos públicos, sociedade civil, organizações do terceiro setor, associações de moradores, até o carro de som que passa pelas ruas do subúrbio — eu, que sou da periferia do Rio, sei o quão eficiente é o carro da pamonha — anunciando que lugar de criança é na escola. São amigos falando para amigos que as aulas começaram, os diretores e educadores falando pelo WhatsApp com os pais de alunos. É uma iniciativa reconhecida nacionalmente. Nós organizamos várias iniciativas voltadas para o combate à evasão

escolar sob o mesmo guarda-chuva, o “Bora pra Escola”, que conta também com a parceria dos grandes clubes cariocas, que entram em campo com faixas promovendo a campanha.

Com esse programa, fomos finalistas do “prêmio espírito público”, que reconhece e valoriza profissionais públicos que têm grandeza e determinação para agir em busca de melhorias efetivas para a sociedade.

**Como estão as escolas de horário integral, os CIEPs, na rede municipal do Rio de Janeiro?**

Nós criamos uma iniciativa que é o “CIEP do século XXI”, que são os GETs – Ginásio Experimental Tecnológico, que têm inspiração em

### NOTA:

Após esta entrevista, o Ministério da Educação (MEC) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio -Teixeira (Inep) divulgaram os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) 2023. A rede municipal de ensino do Rio de Janeiro tirou nota 6, no segmento do 1º ao 5º ano, atingindo a meta estabelecida e apresentando melhora em relação à última avaliação (5,4), de 2021. Já no segundo segmento, do 6º ao 9º ano, a rede municipal alcançou a melhor nota (5,2), à frente das demais capitais do sudeste.



# PROGRAMA CIÊNCIA E GESTÃO PELA EDUCAÇÃO ELEVA O APRENDIZADO DE ALUNOS DO RIO

LIGIA CAPUTO

P

C

G





FELIPE PUCCIONI, CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (TCMRIO), ELABOROU UMA PESQUISA ARROJADA PARA O SEU PHD NA UNIVERSIDADE DE CAMBRIDGE, COM BASE NA MELHORIA DA GESTÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS E SEUS REFLEXOS NO APRENDIZADO DOS ALUNOS. AS ESCOLAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO SERVIRAM COMO LABORATÓRIO PARA O SEU EXPERIMENTO.

A proposta era pôr em prática um programa que produzisse impacto social relevante - e a Educação é exemplar para atender a essa exigência. Puccioni revela que se sentiu motivado desde a premiação do casal Abhijit Banerjee e Esther Duflo e de Michael Kremer, em 2019, com o Nobel de Economia, por seus trabalhos direcionados ao combate à pobreza.

Todo esse processo começou em 2019, quando Felipe Puccioni deu início à escalada para se qualificar ao ingresso na Universidade de Cambridge, e terminou em 1º de julho de 2024, com a defesa de sua tese, aprovada

sem ressalvas, depois de cumprir várias etapas de desenvolvimento.

Logo de início, faz questão de agradecer ao então presidente do TCMRio, Thiers Montebello, que autorizou a sua licença para estudar em Cambridge, acreditando nos benefícios que isso poderia trazer para o Tribunal.

Em seguida, Puccioni reconhece que a sugestão do tema de sua tese partiu do atual presidente do TCMRio, Luiz Antonio Guaraná:

“Inicialmente, eu pensava num programa para a área da saúde, mas me rendi aos argumentos do presidente Guaraná, que alegava a importância de a tese se voltar para a Educação, o que foi decisivo para a escolha do tema.”

O orientador da tese de Felipe Puccioni, professor Tiago Cavalcanti, titular da cadeira de Economia da Universidade de Cambridge e Membro do Trinity College, explica as linhas gerais do trabalho de seu orientando: “O Programa Ciência e Gestão pela Educação consiste num experimento aleatório com 80 escolas da rede municipal do Rio, selecionadas ao acaso, das quais só 40 receberam o programa (grupo de tratamento), e foram comparadas às outras 40 escolas que não receberam apoio do programa (grupo de controle)”.

Felipe Puccioni detalhou o processo de criação e desenvolvimento de sua tese, além de explicar as características da metodologia causal, cujo padrão ouro é o experimento aleatório:

— A minha tese foi criar o Programa Ciência e Gestão pela Educação, a partir de melhores práticas de gestão, com a implementação da metodologia “Agile”. Para a execução do programa, foi criada uma equipe interdisciplinar de servidores, requisito imprescindível, já que a metodologia empregada não funciona com especialistas da mesma área — enfatiza.



A etapa seguinte foi saber como testar se o programa funcionaria. A partir de então, surgiu o experimento aleatório.

“Pela lei dos grandes números da matemática, as duas amostras selecionadas aleatoriamente, controle e tratamento, são muito similares em todos os aspectos, observáveis ou não, diferindo apenas quanto ao tratamento que um dos grupos recebeu. Qualquer diferença significativa nesses dois grupos de 40 escolas se deveu ao tratamento aplicado a um dos grupos. E a base é matemática, sabe-se qual é o impacto com precisão. É possível inclusive medir o impacto financeiro”, afirma o Puccioni.

Quanto ao método causal, ele explica: “É a mesma ideia empiricista. Você quer testar uma hipótese. No universo das ciências sociais, é muito difícil testar hipóteses causais. No mundo das ciências físicas, desde Galileu, os experimentos são realizados. Ele provou, por exemplo, que a versão de gravidade de Aristóteles, que perdurou quase 2 mil anos, estava errada”.

Aristóteles acreditava que objetos mais pesados caíam mais rapidamente do que os mais leves, ou seja, que a gravidade seria proporcional a seu peso. No entanto, Galileu, por meio de um experimento, demonstrou que todos os objetos caem com a mesma aceleração na ausência de resistência do ar.

“Num laboratório, é possível controlar todas as variáveis que estão atuando no processo, permitindo isolar o fator que se pretende estudar. No mundo social e comportamental, não. A Humanidade levou quase 400 anos para desenvolver métodos — em regra, baseados na ideia da aleatoriedade — que fossem capazes de analisar com precisão o efeito causal de alguma intervenção ou fenômeno. O principal desses métodos é chamado

**Em geral, os experimentos aleatórios são considerados o padrão ouro nas ciências comportamentais quando o assunto é avaliação causal. Na medicina, por exemplo, nenhum tratamento é aprovado sem passar por um experimento aleatório. Esse universo empírico de testar por meio de experimentação é a base da ciência moderna.**

**Conselheiro Felipe Puccioni**

denominado experimento aleatório.”, acrescenta.

Felipe Puccioni se entusiasma ao detalhar as bases de seu experimento. “As metodologias causais possibilitam avaliar o impacto (efeito causal) de alguma intervenção. Em geral, os experimentos aleatórios são considerados o padrão ouro nas ciências comportamentais quando o assunto é avaliação causal. Na medicina, por exemplo, nenhum tratamento é aprovado sem passar por um experimento aleatório. Esse universo empírico de testar por meio de experimentação é a base da ciência moderna”.

Conforme salienta o Professor Tiago Cavalcanti, orientador do programa, “o papel da gestão das escolas públicas é subestimado nos debates travados sobre Educação no Brasil. De acordo com o *World Development Report* de 2018, do Banco Mundial, o Brasil e vários países de renda média enfrentam uma crise de aprendizado. Em sua grande maioria, as crianças frequentam escolas, mas o aprendizado é sobremaneira baixo”.

Sobre os investimentos em Educação, o professor Tiago Cavalcanti informa que houve aumento real de 63% entre 2007 e 2019 no gasto médio por aluno do ensino fundamental nos municípios brasileiros. “No entanto, o desempenho dos alunos do país na prova do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) de matemática, ciências e português não tem melhorado desde 2009”, esclarece.

O Pisa é coordenado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com o objetivo de avaliar a capacidade dos estudantes de 15 anos em três áreas principais:

**Leitura:** Avalia a capacidade dos alunos de compreender, usar e refletir sobre textos escritos, para atingir seus objeti-

**O papel da gestão das escolas públicas é subestimado nos debates travados sobre Educação no Brasil. De acordo com o *World Development Report* de 2018, do Banco Mundial, o Brasil e vários países de renda média enfrentam uma crise de aprendizado. Em sua grande maioria, as crianças frequentam escolas, mas o aprendizado é sobremaneira baixo.**

**Professor Tiago Cavalcanti**



vos, desenvolver seus conhecimentos e participar da sociedade.

**Matemática:** Mede o conhecimento e habilidades dos alunos em relação a conceitos matemáticos e sua aplicação em situações práticas.

**Ciências:** Examina a compreensão dos alunos sobre fenômenos científicos e sua habilidade de utilizar esse conhecimento em diversas situações.

Aplicado a cada três anos, seus resultados são comparados entre os países participantes, permitindo uma análise global da eficácia dos sistemas educacionais. Além disso, o Pisa avalia fatores contextuais, como

o ambiente escolar e socioeconômico, que podem influenciar no desempenho dos alunos. Os resultados são utilizados por muitos países para orientar políticas e práticas educacionais, visando melhorar a qualidade da educação.

Os resultados do Brasil no Pisa 2022 mostraram um desempenho que se manteve estável em relação à avaliação anterior, de 2018. O Brasil ficou na 64ª posição em matemática, 53ª em leitura e 61ª em ciências entre os 81 países avaliados. As pontuações foram 379 em matemática, 410 em leitura e 403 em ciências, todas abaixo da média da OCDE, que foram 472, 476 e 485, respectivamente.

## A INTEGRAÇÃO ENTRE TCMRIO E SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.

O presidente do TCMRio, Luiz Antônio Guaraná, aproximou o conselheiro Felipe Puccioni e Renan Ferreirinha, secretário municipal de Educação do Rio, conhecedor e entusiasta do tipo de programa/experimento proposto por Puccioni, já que havia estudado economia e ciência política em Harvard.

Com o engajamento do secretário municipal de Educação no projeto, as escolas de ensino fundamental da rede municipal do Rio (cerca de 450 mil alunos) tornaram-se o laboratório para aplicação do experimento. O Programa Ciência e Gestão pela Educação (PCGE) selecionou aleatoriamente 40 delas (cerca de 16 mil alunos, ou pouco menos de 4% do universo total) como grupo de tratamento, e outras 40 como grupo de controle, sem a aplicação do programa.

O programa enfrentou, portanto, o tema da gestão escolar e sua relação causal com o aprendizado. Em vez de utilizar uma consultoria externa para implementar e monitorar a intervenção, uma parceria entre o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e a Secretaria Municipal de Educação foi assinada para que servidores das duas

instituições fossem alocados para implementar o programa nas escolas.

Natalia Aisengart Santos, coordenadora da equipe de servidores que implementa o programa, afirma que “o nosso maior objetivo é fazer com que todas as dimensões de gestão estejam à serviço da aprendizagem do estudante. E para que a equipe gestora

O nosso maior objetivo é fazer com que todas as dimensões da gestão estejam a serviço da aprendizagem do estudante.

Natalia Aisengart Santos



Imagem: Erbs Júnior.  
Reprodução/ Site da Prefeitura do Rio de Janeiro.



consiga concentrar os esforços para avaliar o desempenho e planejar de acordo com as necessidades de aprendizagem, todas as outras necessidades da escola precisam estar sanadas. Então, o que fazemos é oferecer repertório teórico e prático. Nós apresentamos o conteúdo e os conceitos das melhores práticas, mas também apresentamos instrumentos gerenciais para facilitar sua implementação”, explica.

O estudo visava analisar, a partir de um experimento de campo aleatório (*Randomised Controlled Trial – RCT*), se a implementação de uma política que ajudasse as escolas na adoção das melhores práticas de gestão traria reflexos na melhoria do aprendizado dos alunos, aumentando a eficiência do gasto público. Outro objetivo da pesquisa foi verificar como as instituições de controle externo, tais como o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, poderiam trazer inovações e soluções para a Administração Pública, como a realização de experimentos em parceria com os formuladores de políticas.

Com fundamento em estudos e pesquisas que apresentam evidências consistentes sobre a importância da gestão escolar para a melhoria do desempenho dos estudantes, a equipe de implementação do PCGE atuou ao lado das equipes gestoras na busca pela melhoria dos processos de gestão internos da escola, oferecendo treinamento em serviço e consultoria especializada para a implementação das 23 melhores práticas de gestão escolar, constantes da literatura acadêmica.

**Nós utilizamos as ferramentas e sistemas disponibilizados pela própria Secretaria para otimizar os processos da escola.**

**Natalia Aisengart Santos**

A equipe se engajou num trabalho de mentoria com os diretores e coordenadores pedagógicos das escolas, de forma a que estes se capacitassem melhor a compreender e utilizar os dados sobre desem-

penho de professores e estudantes.

— Um aspecto importante da atuação da equipe é que utilizamos a metodologia “Agile” para o gerenciamento do projeto. Embora tenhamos um plano base e as nossas referências (as 23 práticas), foi possível adaptar o conteúdo e sua apresentação de acordo com as necessidades que identificamos junto às escolas, assim como de acordo com as orientações e diretrizes da Secretaria Municipal de Educação. Não inventamos nenhum conceito novo, não criamos demandas e não desenvolvemos nenhum sistema. Nós utilizamos as ferramentas e sistemas disponibilizados pela própria Secretaria para otimizar os processos da escola. O que nós queremos é que as escolas consigam sistematizar os processos de avaliação, realizar o planejamento por habilidades, com base nos resultados das avaliações padronizadas. Ensinamos aos gestores escolares (diretor-geral, diretor-adjunto e coordenador pedagógico) ler e interpretar os dados das avaliações. Há muitos dados disponíveis para eles. Muitas ferramentas, sistemas etc. Mas pelo fato de não terem familiaridade e formação, não sabiam o que fazer com os dados. Nosso treinamento é exatamente estimular a tomada de decisões com base em dados — esclarece a coordenadora da equipe.



Luiz Antonio Guaraná apresenta o programa a representantes do sistema Tribunais de Contas.

Imagem: Cadu Freitas



A amostra selecionada é representativa desse segmento da população escolar do Rio e, dessa forma, esses resultados devem se manter na segunda fase do programa. Em janeiro de 2024, o programa começou a ser aplicado a outras 120 escolas da rede municipal do Rio. Se o sucesso se confirmar, a ideia é expandir o programa para toda a rede, tida como a maior no âmbito municipal da América Latina.

Para a realização da avaliação de impacto com o rigor metodológico necessário para testar uma política baseada em evidências científicas, o PCGE foi criado em formato Experimento de Campo Aleatório, contando com 40 escolas no grupo de controle e 40 escolas no grupo de tratamento. Uma *survey* de gestão (pesquisa para coleta de informações) foi aplicada utilizando a metodologia WMS (*World Management Survey*), desenvolvida por um grupo de renomados pesquisadores de Stanford (Nicholas Bloom), Banco Mundial (Renata Lemos), Harvard (Rafaella Sadun) e MIT (John Van Reen e Daniela Scur).

A partir do *World Management Survey* (WMS, base de dados global e multissetorial voltada à gestão e produtividade), foi montado um programa de melhoria da gestão nas escolas, composto por 23 práticas, testadas

e comprovadas na literatura, abrangendo cinco áreas: liderança, monitoramento de performance e aprendizado, operações, recursos humanos e desenvolvimento de objetivos e metas. A metodologia da WMS permitiu mensurar a qualidade da gestão, e Puccioni aponta que a gestão das 40 escolas cariocas “tratadas” pelo programa ficou no nível de escolas europeias.

**Se o PCGE fosse replicado no Brasil inteiro, com os resultados já comprovados na fase experimental na rede municipal do Rio de Janeiro, a nota média do Brasil no Pisa seria elevada ao nível da nota chilena, o que equivale a três anos adicionais de aprendizado.**

**Conselheiro Felipe Puccioni**

— O conjunto dessas ações visa mudar a mentalidade da equipe administrativa da escola, que tende a se fixar na parte burocrática, para mirar na gestão voltada para os resultados efetivos de aprendizagem dos alunos — explica o autor do PCGE.

Puccioni avalia que, com o atual nível de eficiência do sistema brasileiro, se o financiamento dobrasse, ainda não se chegaria ao nível do Chile no exame da OCDE (PISA).

— Em contrapartida, se o PCGE fosse replicado no Brasil inteiro, com os resultados já comprovados na fase experimental na rede municipal do Rio de Janeiro, a nota média do Brasil no Pisa seria elevada ao nível da nota chilena, o que equivale a três anos adicionais de aprendizado. Isso se daria quase sem gastar mais. Na sua etapa já concluída, o PCGE teve custo anual por aluno de apenas R\$ 45 — conclui.

## O IMPACTO DO PROGRAMA CIÊNCIA E GESTÃO PELA EDUCAÇÃO NO APRENDIZADO: RESULTADOS POSITIVOS

A implementação do programa nas escolas durou dois anos e, segundo Felipe Puccioni, seus resultados foram um sucesso. As escolas que alcançaram um patamar mais alto de aprimoramento de suas práticas de gestão apresentaram os melhores resultados. Seus alunos, em dois anos, aprenderam o equivalente ao que se aprende, em média, em quatro, numa escola pública do Rio de Janeiro.

As escolas “tratadas” se mostraram cerca de 110% mais produtivas para impulsionar o aprendizado, sem qualquer mudança na equipe de gestão, de professores ou de alunos.

— Supondo que gestão importa para qualquer escola brasileira, as evidências causais geradas pelo estudo indicam que, se as escolas do país implementassem de maneira efetiva as 23 práticas de gestão discutidas no experimento, o Brasil poderia alcançar níveis educacionais semelhantes aos de países europeus. As crianças brasileiras têm pressa para aprender. Precisamos o quanto antes implementar intervenções que comprovadamente possam alavancar a qualidade da educação brasileira.”, destaca Felipe Puccioni.



## A COLABORAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

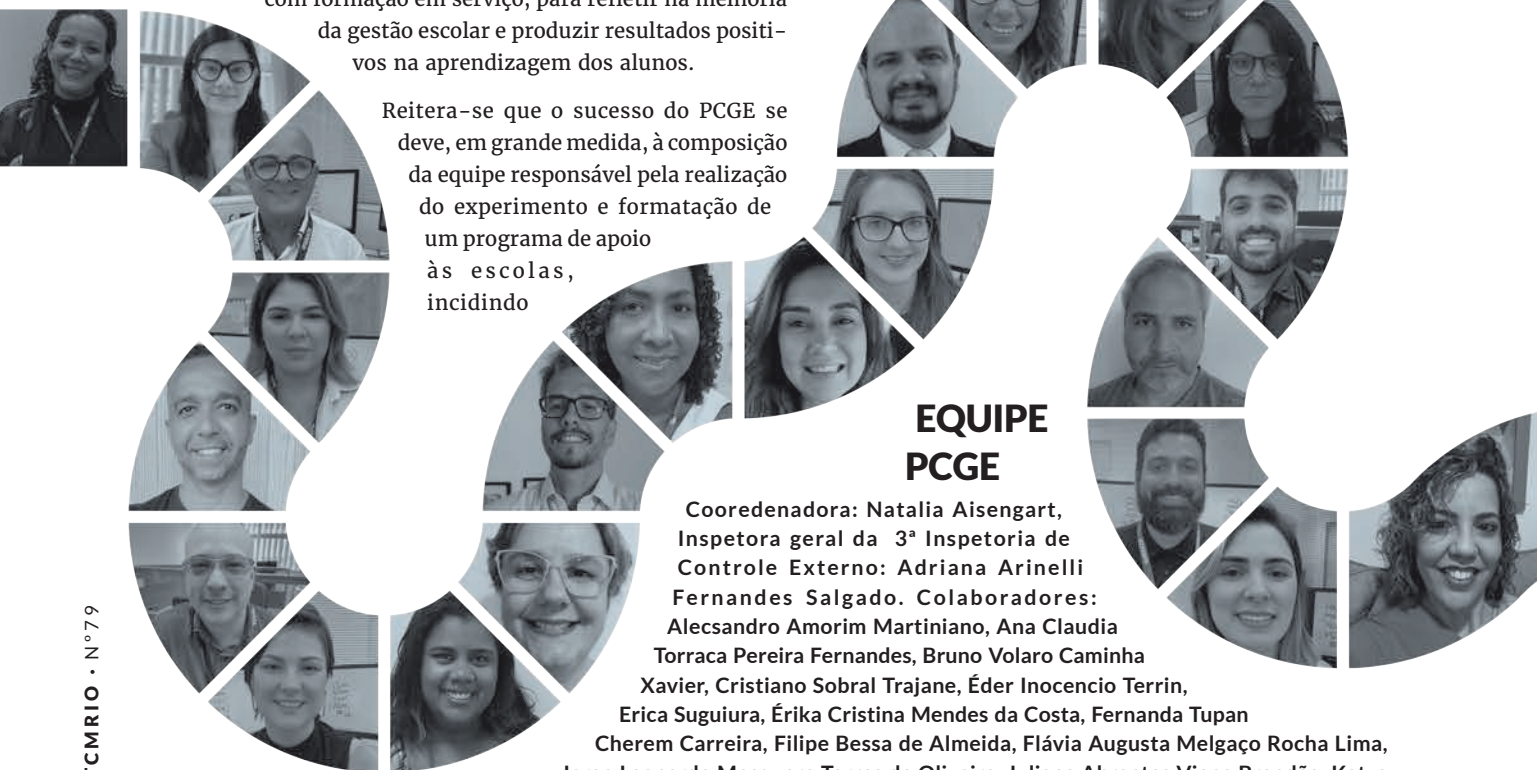
Da interpretação do art. 70 da Constituição da República, depreende-se a legitimidade de os tribunais de contas se investirem da função pedagógica e colaborativa com relação à eficiência e efetividade das políticas públicas. Não se limitam, portanto, as ações de fiscalização e controle à identificação de irregularidades e aplicação de sanções, mas prioriza o diagnóstico de equívocos e inconsistências, sugerindo, a partir daí, a adoção de medidas para solucionar e, até mesmo, aprimorar determinada política pública.

O Programa Ciência e Gestão pela Educação se configura como uma iniciativa inédita e inovadora quanto ao arranjo institucional — a cooperação técnica e científica entre órgão fiscalizador (TCMRio) e a Secretaria Municipal de Educação (SME) —, para assegurar e potencializar a efetividade na aplicação dos recursos financeiros na política educacional do município do Rio de Janeiro: o investimento na oferta de qualificação, com formação em serviço, para refletir na melhoria da gestão escolar e produzir resultados positivos na aprendizagem dos alunos.

Reitera-se que o sucesso do PCGE se deve, em grande medida, à composição da equipe responsável pela realização do experimento e formatação de um programa de apoio às escolas, incidindo

no desenho e implementação da política educacional carioca.

Este arranjo, além de garantir uma boa gestão de talentos e utilizar servidores públicos das instituições que compõem a parceria, eliminando a necessidade de contratação de consultorias e garantindo sustentabilidade financeira, ainda garante a oferta de formação em serviço entre servidores públicos, com uma equipe altamente especializada e de diferentes trajetórias e conhecimentos, que tornam possível a criação de conteúdo instrucional e sua adaptação de acordo com as demandas e necessidades, a partir da consultoria e treinamento oferecidos às equipes gestoras das escolas atendidas pelo PCGE.



### EQUIPE PCGE

**Coordenadora:** Natalia Aisengart, Inspetora geral da 3ª Inspetoria de Controle Externo; **Adriana Arinelli Fernandes Salgado.** **Colaboradores:** Alecsandro Amorim Martiniano, Ana Claudia Torraca Pereira Fernandes, Bruno Volaro Caminha Xavier, Cristiano Sobral Trajane, Éder Inocencio Terrin, Erica Sugiura, Érika Cristina Mendes da Costa, Fernanda Tupan Cherem Carreira, Filipe Bessa de Almeida, Flávia Augusta Melgaço Rocha Lima, Jorge Leonardo Mosquera Torres de Oliveira, Juliana Abrantes Viana Brandão, Ketza Cardoso Leite da Silva, Nayara Marfim Gilaberte Bezerra, Priscila Fonseca Barbosa Sordine Sanchez, Ricardo da Silva Diniz Gonsalves, Rodrigo Gomes Alves, Thaís Martins da Silva, Thiago da Silva Ribeiro Pereira, Vanesa Antunes da Costa Araújo





## SAIU NA

## MÍDIA



Imagens: Fábio Oliveira.  
Reprodução/Site GloboPlay.

O CANAL DE TELEVISÃO GLOBONEWS EXIBIU, NO DIA 7 DE JUNHO DE 2024, MATÉRIA JORNALÍSTICA INTITULADA “PROGRAMA INOVADOR ESTÁ TRANSFORMANDO A EDUCAÇÃO PÚBLICA NO RJ”.

**A**lém de entrevistas com o presidente do TCMRio Luiz Antonio Guaraná e com o Conselheiro Felipe Puccioni, o vídeo traz relatos inspiradores de alunos e professores que conseguiram transformar a realidade em escolas públicas no Rio de Janeiro com a ajuda do programa.

Assista ao vídeo completo no site da GloboPlay e veja como práticas de gestão eficiente podem mudar vidas.



Acesse:  
[globoplay.  
globo.com/v/  
12738510](https://globoplay.globo.com/v/12738510)  
ou escaneie o  
QR Code



# O CONTROLE EXTERNO: UMA PERSPECTIVA GLOBAL UNIVERSAL, LEGÍTIMO E DEMOCRÁTICO

LIGIA CAPUTO

A prestação de contas é, desde a sua origem, uma demanda natural e democrática dos cidadãos, cuja desconfiança em relação às lideranças políticas remonta a tempos longínquos.

Escritos há mais de dois séculos, “Os Artigos Federalistas” (1787-1788) tornaram-se um clássico da ciência política. Compostos por 85 ensaios escritos por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, os textos foram produzidos a partir de reuniões ocorridas na Filadélfia, em 1787, e tratam de preocupações sobre as questões e deveres coletivos, individuais, sociais, econômicos e culturais.

Os Federalistas, influenciados pelas ideias do Iluminismo francês (Voltaire, Diderot, Montesquieu, Rousseau) e inglês (John Locke), tiveram papel fundamental na

constituição dos Estados Unidos, antes as 13 colônias britânicas até a sua independência da Coroa inglesa, cuja guerra durou mais de uma década, chegando a termo em 1776.

Por que mencioná-los quando o assunto é mecanismos de controle? Porque já renunciavam a ideia do que seria posteriormente conceituado como “desconfiança democrática”, ao afirmarem que os homens não são governados por anjos, o que justificaria, portanto, a ideia de submetê-los a controles. “Se homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário. Se os anjos governassem os homens, nem controles externos nem internos sobre o governo seriam necessários”, afirmou James Madison. Os clássicos mecanis-

mos de freios e contrapesos foram então concebidos para controlar os abusos de governo.

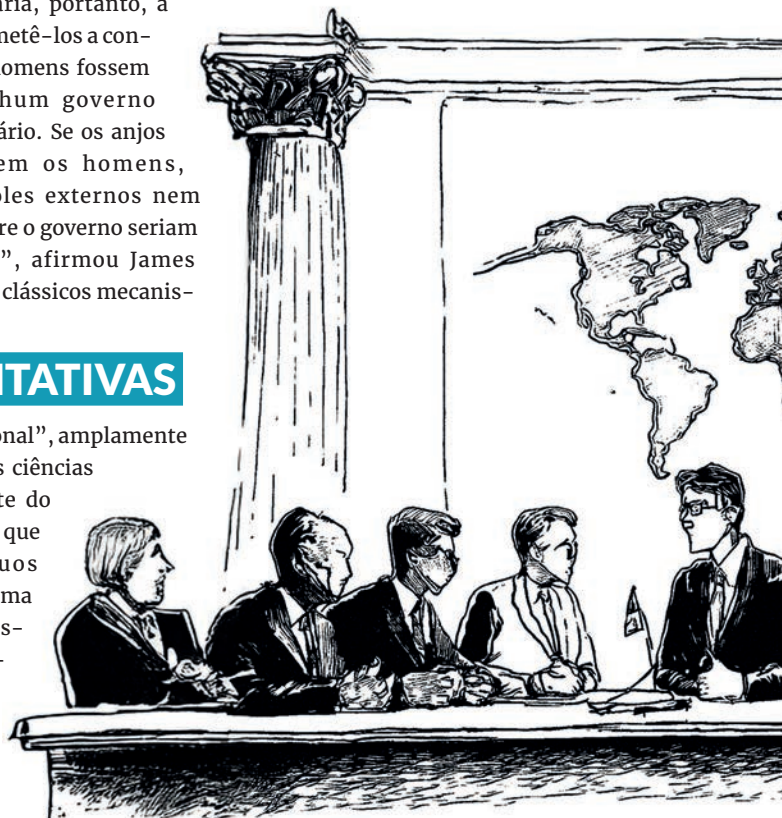
Deduz-se, portanto, que a criação de mecanismos de controle tem origem na ausência de confiança dos cidadãos naqueles que os representam, justificada por fatores constitutivos do ser humano, sujeito a erros, excessos, falhas, desejos e interesses pessoais. Nesta inferência, elementos morais e éticos estão presentes.

## DEMOCRACIAS REPRESENTATIVAS

### Legitimidade do poder político e necessidade de confiança no desempenho dos governantes

A confiança política, inicialmente entendida como um fenômeno entre indivíduos, é questionada quando aplicada a contextos que envolvem não apenas relações interpessoais, mas também entre pessoas e instituições impessoais. A “escola da

escolha racional”, amplamente utilizada nas ciências sociais, parte do princípio de que os indivíduos agem de forma racional e buscam maximizar seus interesses



pessoais com base nas opções disponíveis. Dessa forma, essa abordagem contesta a ideia de confiar em instituições, já que não é possível conhecer os interesses e motivações daqueles que as lideram. Contudo, críticos dessa perspectiva argumentam que a confiança é essencial para o funcionamento das instituições, pois suas regras são moldadas por valores e objetivos compartilhados pela coletividade.

A confiança e a legitimidade política são conceitos centrais nesta análise. Max Weber (1864-1920),

um dos expoentes da sociologia moderna, faz a distinção entre poder e autoridade, enfatizando a superioridade da última na coesão social da comunidade política. Enquanto a autoridade é baseada na concordância voluntária dos cidadãos e do aparato estatal, o poder pode recorrer ao uso da força, embora regulamentado por lei. A questão-chave é entender por que os cidadãos consentem com as autoridades e instituições políticas.

A legitimidade do poder político está fundamentada na escolha dos

cidadãos por meio de eleições, conforme estabelecido na Constituição da República. Naturalmente, espera-se que esse processo ocorra estritamente dentro dos limites da lei.

As teorias sobre a democracia representativa costumam enfatizar dois aspectos políticos importantes, que devem estar interligados: a legitimidade da origem do poder político e a confiança no desempenho e na atuação das autoridades públicas no exercício dos cargos para os quais foram eleitas.

## TRIBUNAIS DE CONTAS E O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO

Se o exercício do poder político exige permanente controle e monitoramento, os tribunais de contas são a

instituição de Estado à qual foi atribuída a missão de fiscalizar a gestão financeira, orçamentária, contábil, patrimonial e operacional da Administração Pública. Na perspectiva dos cidadãos, a prestação de contas é uma demanda natural, um direito fundamental. Estabelece-se uma relação política e jurídica entre os particulares e os governantes, cabendo a estes o dever de cuidar do patrimônio e dos recursos públicos com correção, eficiência, eficácia e transparência.

Porém, a pessoa humana é o centro do direito administrativo e é para onde deve convergir a atuação da administração pública a fim de satis-

fazer plenamente suas necessidades e direitos. O Poder Executivo goza de liberdade administrativa (poder discricionário), nos limites da lei, para adotar as políticas públicas a serem implementadas para atender ao interesse público, de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade.

Embora o direito à boa administração não esteja explicitamente expresso na Constituição da República de 1988, depreende-se dele uma norma implícita dotada de eficácia. Do artigo 37 e seus incisos pode-se inferir que o direito fundamental à boa governança compreende a administração proba, transparente e imparcial, devotada ao interesse público. Acrescentam-se ainda os entendimentos de acadêmicos renomados (Juarez Freitas, Ely Lopes Meirelles, Diogo de Figueiredo Moreira Neto) de que se trata de um direito fundamental, circunstanciado pela eficiência, eficácia, resultados e racionalidade econômica.



Assim compreendido, pode-se afirmar que o direito à boa administração é universal. Para assegurar o cumprimento deste direito, o

sistema de controle externo existe nas democracias contemporâneas, já que é imprescindível garantir a correção da aplicação dos recursos

públicos e o resultado efetivo das políticas públicas adotadas pelos governos em favor da coletividade.

## OS TRÊS MODELOS DE INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLE (ISC) NO MUNDO

O objetivo de identificar os clássicos modelos existentes de controle externo no mundo, antes de tudo, não deve limitar-se à ideia de um Tribunal de Contas nos moldes do adotado no Brasil, a exemplo do Tribunal de Contas da União, uma vez que a função de controle é exercida por instituições que se estruturam de maneiras diversas, de acordo com o contexto em que estão inseridas.

### O modelo de Westminster

Em alguns países, como nos de tradição anglo-saxã, as ISCs são representadas por uma única autoridade. Corresponde ao modelo de auditoria ou controladoria-geral monocrática. Originado no Reino Unido, de acordo com as peculiaridades da administração financeira da Inglaterra, na Idade Média, surgiu a fiscalização da atividade financeira do governo exercida pelo *Comptroller General of the Receipt and Issue of His Majesty's Exchequer* – Fiscal-Geral da receita e da despesa do tesouro do Rei – a quem era destinada a fiscalização constitucional das rendas e dos gastos efetuados pelo tesouro.

No Reino Unido e nos Estados Unidos, por exemplo, as ISCs assumem a forma de órgãos independentes, como o *National Audit Office*, no Reino Unido, e a *Government Accountability Office*, nos Estados Unidos. Essas instituições desempenham um papel importante na

auditoria das finanças governamentais e na prestação de contas ao parlamento ou ao congresso.

Historicamente, a atividade de controle da gestão pública tem suas origens no conflito, na Inglaterra medieval, entre o Rei João Sem Terra e os barões locais. Na ocasião, o monarca teve que se submeter à exigência de justificar a cobrança de tributos e a destinação dos recursos arrecadados ao conselho comum do reino, nos termos do art. 12 da Magna Carta, de 1215.

Porém, a menção mais antiga à figura de um funcionário público encarregado de auditar os gastos do governo é uma referência ao Auditor do Tesouro, em 1314, durante o reinado de Eduardo II, na Inglaterra, responsável por examinar as contas e os gastos do Tesouro Real, garantindo que estivessem em

conformidade com as leis e regulamentos estabelecidos.

Tais órgãos singulares não têm competência para proferir julgamentos em processos de prestação de contas, pois não são tribunais. Assim, suas deliberações não são autoexecutáveis e não vinculam diretamente a administração pública. Tampouco têm capaci-



dade sancionatória, não podem, portanto, aplicar penalidades nem determinar ressarcimentos ao erário. O cumprimento de suas recomendações fica a cargo do Poder Legislativo, a quem cabe a palavra final na matéria.

Exemplos: Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Chile, Colômbia, México.

### O modelo napoleônico

Os Tribunais de Contas são conhecidos como o modelo napoleônico por excelência. Ocupam espaço relevante na separação dos poderes, com autonomia e independência.

O Tribunal de Conta francês (*Cour des Comptes*) marcou o início de uma nova era para os tribunais de contas e influenciou os diferentes modelos e sistemas de controle externo. Os tribunais de contas têm natureza judicial ou quase-judicial, decidem de forma colegiada e, por terem atribuições de julgamento, são chamados de “tribunais”.

Napoleão Bonaparte criou, em 1807, o Tribunal de Contas francês para sanear as finanças do país. Inspirado nas Câmaras de Contas descentralizadas do Antigo Regime, suprimidas pela Revolução Francesa depois de 500 anos de existência, o Imperador funda uma jurisdição única para todo o território, com duas missões: a de julgar as contas dos contadores públicos, tanto do Estado como das coletividades territoriais, exceto as menores; e controlar a gestão dos ministros e de outros ordenadores, com o dever de denunciar – apenas ao Imperador – os abusos e a malversação detectados a partir da fiscalização.

Os Tribunais de Contas gozam de autonomia e independência,

embora vinculados ao Poder Legislativo, com a atribuição de auxiliá-lo tecnicamente no exercício do controle externo do Executivo. Estão legitimados a proferir julgamentos relativos às contas públicas e, a depender do caso, aplicar sanções e imputar responsabilidades por irregularidades cometidas por agentes públicos. Porém, não necessariamente em todos os casos e com jurisdição sobre todos os agentes públicos. No caso das contas do chefe do Executivo, por exemplo, a decisão cabe ao Poder Legislativo, com base no parecer emitido pelos tribunais de contas.

A principal distinção entre um modelo (Westminster) e outro (napoleônico), ou seja, de auditoria-geral e de tribunais, está na primazia do Legislativo no controle financeiro com apoio da controladoria-geral, que emite recomendações a serem deliberadas pelo Parlamento; no segundo, o controle é exercido sobre as contas dos gestores, com emissão de julgamento, sob o prisma da legalidade e conformidade e, mais recentemente, com ênfase nos resultados das políticas públicas.

Exemplos: Países de tradição românica – França, Espanha, Portugal, Itália, Brasil.

### O modelo híbrido (auditoria colegiada)

De um lado, adotam a forma colegiada de deliberação, porém, com as características próprias do modelo de Westminster, tais como a natureza meramente recomendatória de suas decisões, de modo que sua capacidade mandatária, de imposição, depende da confirmação do respectivo Poder Legislativo.

Guardam relação com o sistema dos Tribunais de Contas em razão da colegialidade da instância deliberativa, que, no entanto, é formada por auditores destituídos de competências julgadoras ou quase-judiciais. Apresentam muito mais afinidade com o modelo de Westminster do que com o napoleônico: elas carecem de autoridade julgadora e dependem fortemente do Legislativo para que os resultados de sua auditoria seus achados de auditoria possam produzir resultados.

Na Europa, esse modelo é o preconizado pelo Tribunal de Contas Europeu, órgão supranacional que verifica a aplicação do orçamento da União Europeia, e presta informações ao Parlamento Europeu. Não tem atribuições de julgamento, tampouco decide pela responsabilização. Apesar de seu nome, não possui natureza de tribunal, mas de órgão colegiado de auditoria. O Tribunal de Contas Europeu é sediado em Luxemburgo, e suas decisões são tomadas por um colegiado de 27 membros, sendo cada membro representante de um país da União Europeia.

Exemplos: Alemanha, Holanda, Suécia, Argentina, Tribunal de Contas Europeu. ■





MARIANNA  
MONTEBELLO  
WILLEMEN



# AS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRA NO

MESTRE E DOUTORA EM TEORIA DO ESTADO E DIREITO CONSTITUCIONAL, MARIANNA MONTEBELLO WILLEMEN É CONSELHEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO DESDE 2015. DESEMPENHA ATIVIDADE ACADÊMICA, COMO PROFESSORA DE DIREITO ADMINISTRATIVO NA PUC-RJ.

A PEDIDO DA REVISTA DO TCMRIO, ENVIOU ARTIGO DE SUA AUTORIA SOBRE TEMA CORRELATO AO DIREITO COMPARADO, COTEJANDO AS CARACTERÍSTICAS E EXPERIÊNCIAS DO CONTROLE EXTERNO FRANCÊS E BRASILEIRO.

Fotos: TCE-RJ

Imagem do Palais Cambon em Paris onde, desde 1912, funciona a Cour des Comptes francesa. Reprodução/Wikipedia.

# A COUR DES COMPTES

A Corte de Contas francesa encontra-se estabelecida no artigo 47.2 da Constituição da V República (1958), cabendo-lhe auxiliar o Parlamento e o governo na supervisão da implementação do orçamento público. Trata-se de instituição bicentenária, cuja criação remonta a 1807, época em que seus principais contornos foram definidos, vindo a alternar, durante sua longa trajetória, períodos de imobilismo com movimentos de renovação que buscavam aprimorar e reforçar o controle a posteriori incidente sobre os ordenadores de despesas.

Recentemente, por meio da Revisão Constitucional concluída em 23 de julho de 2008, o texto constitucional passou a prever

que também compete à Corte de Contas assistir ao Parlamento na avaliação das políticas públicas e que, por meio de seus relatórios, a Corte contribui para informar os cidadãos.

Embora o Tribunal de Contas francês seja órgão de extração constitucional, o seu regime jurídico encontra-se detalhado em legislação ordinária, mais precisamente no Código de Jurisdição Financeira, adotado pela Lei n. 94-1040, de 02 de dezembro de 1994, com inúmeras alterações posteriores.

Atualmente, a Corte é composta pelo primeiro presidente, por sete presidentes de câmaras, pelo corpo de conselheiros (cerca de duzentos magistrados) e por auditores, organizados em carreira. O Tribunal é dirigido pelo primeiro presidente, cuja nomeação realiza-se por decreto do Presidente da República, adotado em conselho de ministros<sup>1</sup>. Os demais conselheiros são também nomeados por decreto do Presidente da República, gozando do status próprio dos magistrados, inclusive quanto à vitaliciedade, inamovibilidade e vedação de filiação político-partidária<sup>2</sup>. A existência de sete presidentes de câmaras (chambres) justifica-se em razão da forma desconcentrada como a Corte atua, em que cada câmara, composta por cerca de quarenta magistrados, exerce competências temáticas de maneira independente.

# FRANCESA E CONTROLE EXTERNO

Como o próprio texto constitucional registra, o Tribunal de Contas na França auxilia o Parlamento e o governo na fiscalização da execução adequada do orçamento público e das leis de seguridade social. Nada obstante a referência à competência auxiliar, é amplamente reconhecida sua posição independente e equidistante em relação aos Poderes Legislativo e ao Executivo, sendo corrente a sua aproximação com o Conselho de Estado e com a Corte de Cassação (*les grands corps de l'état*).

Na prática, a independência da Corte na condução de seus trabalhos é assegurada por meio das garantias de índole subjetiva outorgadas aos magistrados, bem como por meio de garantias institucionais, que lhe reconhecem a liberdade necessária para programar sua atividade fiscalizatória, decidir os órgãos e entidades a serem auditados em um determinado período, o cronograma necessário para realizar uma investigação e os meios a serem empregados. Além disso,

no curso de seus trabalhos, poucos obstáculos podem ser levantados contra as prerrogativas de investigação e controle: a legislação infraconstitucional que rege a matéria prevê a competência da Corte para requisitar documentos relativos à gestão submetida a seu controle e a negativa de acesso ou a adoção de comportamento tendente a dificultar ou obstruir a atuação do Tribunal pode ensejar a aplicação de multa de até quinze mil euros.

Em relação às competências exercidas pela *Cour des Comptes*, são quatro as grandes categorias passíveis de identificação: (i) julgamento de contas dos gestores públicos e demais responsáveis pelo emprego de recursos públicos; (ii) exame da gestão pública por meio de auditorias; (iii) avaliação das políticas públicas; e (iv) disponibilização de informação acessível à cidadania.

O julgamento das contas dos gestores públicos é a atribuição histórica da Corte e eixo fundamental de sua natureza jurisdicional. Trata-se de controle prioritariamente de regularidade ou de conformidade, centrado na aferição do respeito ao conjunto das normas orçamentárias, contábeis e financeiras aplicáveis à gestão pública, ensejando, em caso de inobservância, aplicação de sanção aos responsáveis. Cuida-se, ademais, de controle realizado a posteriori, circunstância que realça sua limitação quanto à garantia do bom emprego dos recursos públicos. Nos últimos anos, contudo, o julgamento de contas tem perdido seu caráter central<sup>3</sup>, cedendo espaço para que a Corte avance no exercício das funções de auditoria e de avaliação das políticas públicas.

Com efeito, as denominadas auditorias de performance passaram a protagonizar os trabalhos da Corte de Contas francesa especialmente a partir do início do século XXI, num contexto marcado por fortes convergências internacionais na temática. Essa atuação, de natureza não jurisdicional, recai sobre um campo particularmente vasto, englobando não apenas os elementos de regularidade da ação financeira, mas também direcionando-se para a economicidade dos meios empregados e para os resultados obtidos

com certa atuação estatal. Uma auditoria de performance permite, portanto, apreciar os resultados da ação pública, mensurar o atendimento dos objetivos programados e identificar os melhores procedimentos para garantir o bom emprego dos recursos públicos.

Paralelamente a isso, a Corte também tem se dedicado a aperfeiçoar sua função no campo da avaliação das políticas públicas, que passou a ser uma obrigação constitucional a partir da revisão finalizada em 23 de julho de 2008. Assim como as auditorias de performance, a avaliação de políticas públicas permite apreciar os resultados da ação pública, mas seu escopo avança para além disso e aprofunda o trabalho de auditoria a partir de um olhar multidisciplinar, que combina uma série de competências para o fim de considerar a diversidade da ação pública e favorecer o debate público a seu respeito, podendo eventualmente ingressar mesmo no campo da valoração da oportunidade política. A rigor, a grande preocupação do trabalho de avaliação reside em identificar mecanismos que possam contribuir para aprimorar a política pública, o que salienta o caráter dialógico dessa função: não se objetiva julgar ou sancionar gestores públicos quando da avaliação das políticas públicas, mas sim contribuir para a tomada de decisão pública (estratégica ou ope-

**A doutrina francesa tem enfatizado a importância de se construir uma cultura de cooperação entre a Corte e o Parlamento no que toca à função de avaliação, insistindo também fortemente na necessidade da coordenação e do diálogo entre atores e protagonistas da função de controle, preconizando o redirecionamento de uma lógica pautada na coercibilidade para uma cultura pedagógica.**

racional) mediante recomendações ou reflexões compartilhadas com o Parlamento.

De fato, o grande debate a respeito da atuação da Corte de Contas na França atualmente concentra-se em reflexões a propósito de seu papel na avaliação de políticas públicas, prologando-se, no campo doutrinário, para esforços tendentes a fixar uma compreensão adequada sobre os limites e possibilidades de intervenção do controle externo nessa matéria. Nesse ponto, a doutrina francesa tem enfatizado a importância de se construir uma cultura de cooperação entre a Corte e o Parlamento no que toca à função de avaliação, insistindo também fortemente na necessidade da coordenação e do diálogo entre atores e protagonistas da função de controle, preconizando o redirecionamento de uma lógica pautada na coercibilidade para uma cultura pedagógica.

Por fim, a quarta missão constitucional reconhecida à Corte de



Contas na França guarda relação com o dever de prestar informações à cidadania a respeito da condução dos assuntos de interesse público, o que justifica sua identificação contemporânea como “instituição auxiliar da democracia”. Por meio de relatórios públicos altamente difundidos, o Tribunal busca atender ao comando bisseccular do artigo 15 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, ao dispor que “a sociedade tem o direito de exigir a prestação de contas de todo agente de sua administração”.

Nesse campo, segundo se observou na pesquisa, considerável esforço pedagógico tem sido empreendido para tornar os relatórios e as produções da Corte cada vez mais acessíveis, claras e cognoscíveis pela população em geral, deixando no passado a prática de elaborar relatórios herméticos e ininteligíveis pelo cidadão médio.

Como se pode perceber, embora os pilares do controle externo a posteriori característicos da tradição francesa permaneçam

preservados, observa-se crescente prestígio conferido a instrumentos e métodos de auditoria surgidos, originalmente, nas experiências típicas de controladorias anglo-saxônicas. Evidencia-se, dessa forma, uma importante e destacada circulação de ideias e de experiências entre tradições distintas no campo do controle das finanças públicas, o que simplesmente reforça a imprescindibilidade da análise comparativa ora realizada.

## O MODELO BRASILEIRO

Segundo uma lógica muito semelhante, o Tribunal de Contas no Brasil situa-se na ordem jurídica como instituição especializada e independente, que colabora com o Poder Legislativo no exercício do controle da atividade financeira, fornecendo-lhe auxílio técnico. Trata-se de controle externo que, à luz do artigo 70 da Constituição da República de 1988, visa salvaguardar a probidade administrativa e a regularidade na guarda e utilização dos bens, valores e patrimônio públicos.

De fato, o grande debate sobre o papel da Corte de Contas na França é muito próximo e semelhante ao que se discute no Brasil. Neste ponto, tanto a literatura francesa quanto a brasileira ressaltam a importância de se construir uma cultura de cooperação no que concerne à função de avaliação, enfatizando a necessidade de uma coordenação e de um diálogo entre os atores e protagonistas da

função de controle, preconizando a reorientação de uma lógica fundada na coerção para uma cultura da pedagogia.

No exercício do controle das políticas públicas, o Tribunal de Contas, em regra, dirige-se em primeiro lugar ao gestor público, seja controlando sua atividade, seja recomendando-lhe reavaliar suas escolhas. Este é um campo no qual o controle não se concentra na detecção de irre-

gularidades e de aplicação de sanções, mas prioriza o diagnóstico rápido das incoerências, acompanhado da formulação de sugestões de melhorias e de soluções possíveis.

Quando detectadas falhas no âmbito da ação governamental e que estas são suscetíveis de comprometer a eficácia de determinada política pública, o Tribunal de Contas deve, imediatamente, abrir um canal de diálogo com o administrador, convidando-o a proceder às correções necessárias. Este diálogo pode ser instrumentalizado pela utilização de técnicas modernas que, uma vez integradas à cultura do controle externo, podem alargar as contribuições que as Cortes de Contas têm a oferecer.

A aplicação da concepção dialógica no âmbito do controle das políticas públicas pelos tribunais de contas minimiza sua potencial

**A aplicação da concepção dialógica no âmbito do controle das políticas públicas pelos tribunais de contas minimiza sua potencial invasão na esfera discricionária da administração do Estado e assegura a maturidade da evolução das decisões na matéria.**



**O direito administrativo brasileiro vive atualmente o movimento de consensualismo na resolução de conflitos e de controvérsias: uma administração pública consensual, aberta à composição e aos meios alternativos para atingir os resultados pretendidos.**

invasão na esfera discricionária da administração do Estado e assegura a maturidade da evolução das decisões na matéria. Além disso, permite obter sempre melhores resultados na implementação de políticas públicas, precisamente porque estas decorrem de interações e debates dos quais cada esfera de decisão participa em função de sua competência institucional.

À luz desses elementos, convém conhecer os instrumentos atualmente utilizados no Brasil para favorecer uma interação construída com a instância administrativa responsável pelo segmento controlado.

No caso do Tribunal de Contas da União e dos tribunais subnacionais, merecem destaque os Termos de Ajustamento de Gestão, que representam precisamente o instrumento que materializa o novo momento do direito público, em particular o consensualismo e as concepções dialógicas e pedagógicas no controle dos atos e das políticas públicas pelos tribunais de contas. A ideia subjacente é, de acordo com as particularidades do caso, substituir o Estado sancionador por um Estado que busca o diá-

logo e a obtenção de resultados de eficácia e efetividade da atividade pública. Convém destacar que

Trata-se de um instrumento com forte potencial de aperfeiçoamento do controle de políticas públicas pelas Cortes de Contas. É um mecanismo de controle consensual firmado entre a Corte e o Órgão jurisdicionado, pelo qual a administração assume a obrigação de ajustar seu comportamento, fixando objetivos e prazos para a sua realização. O TAG inscreve-se perfeitamente num modelo de controle que, em vez de privilegiar a imperatividade e o punitivismo, orienta-se na direção do consenso como o meio mais apropriado para encontrar alternativas favoráveis à gestão financeira do Estado. Convém destacar que este instituto tem inspiração na lei que disciplina a ação civil pública, de 1985.

A adoção de tais instrumentos pelos tribunais de contas no Brasil é um fenômeno relativamente recente, que remonta à mudança de paradigma da administração, sob influência do princípio da eficácia.

Em relação à experiência francesa, o direito administrativo brasileiro vive atualmente o movimento de consensualismo na resolução de conflitos e de controvérsias: uma administração pública consensual, aberta à composição e aos meios alternativos para atingir os resultados pretendidos. Neste sentido, o TAG representa precisamente o instrumento que materializa esse

novo momento do direito público, em particular o consensualismo e as concepções dialógicas e pedagógicas no controle dos atos e das políticas públicas pelos tribunais de contas.

Além dos Termos de Ajustamento de Gestão, o segundo instrumento a destacar é a Demanda de Solução Consensual. O Tribunal de Contas da União (TCU) do Brasil criou, em janeiro de 2023, a Secretaria de Controle Externo para Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), cujo objetivo é aumentar a eficácia e a economia do Estado por meio do diálogo entre o setor privado e a administração pública federal. A nova unidade terá competência para desenvolver, propor, sistematizar e avaliar propostas para a resolução consensual de controvérsias no país.

A busca de soluções consensuais para litígios reflete o alinhamento do TCU com as práticas de auditoria internacional as mais modernas e corresponde ao esforço para consolidar uma cultura consensual no âmbito de suas atividades. Vale ressaltar que a primeira solução consensual foi ratificada pelo TCU na sessão ple-

**De certa forma, o controle baseado em premissas unilaterais e imperativas inibe os administradores públicos, que muitas vezes preferem permanecer em sua “zona de conforto”, mesmo que isso leve à estagnação e à paralisação da administração.**



nária de 07 de junho de 2023, gerando economia de cerca de quinhentos e cinquenta milhões de reais, resultante de litígios ligados a contratos do setor de energia.

Outro instrumento de diálogo bastante utilizado pelos tribunais de contas brasileiros — igualmente disseminadas na *Cour de Comptes* francesa — são as auditorias operacionais, cujo objetivo é identificar os fatores e as circunstâncias que podem travar a performance da administração, comprometendo os resultados esperados pelos beneficiários dos programas governamentais. Além disso, ao se

concentrar em determinado programa governamental, a auditoria operacional se interessa por todo o ciclo, desde a sua gestão até os efeitos sociais que produz.

Por último, outra fórmula dialógica de importância significativa para o controle de políticas consiste em integrar a realização de audiências

públicas no âmbito das Cortes de Contas, promovendo uma ação coordenada do controle externo. A ideia é integrar o consenso no próprio processo decisório, identificando-o como um auxílio na formação da convicção dos juízes.

De certa forma, o controle baseado em premissas unilaterais e imperativas inibe os administradores públicos, que muitas vezes preferem permanecer em sua “zona de conforto”, mesmo que isso leve à estagnação e à paralisação da administração. Assim, como consequência inevitável, a ineficiência se instala, com danos evidentes ao funcionamento da atividade do Estado.

Para concluir, gostaria de destacar que a promoção de uma cultura dialógica e consensual no campo de atuação dos Tribunais de Contas reflete, com precisão, a perspectiva que, na minha opinião, deve guiar o exercício do controle financeiro em matéria de políticas públicas. A solução não parece consistir em enfraquecer o papel de uma instituição de controle, mas, pelo contrário, em reforçar sua capacidade para a realização dos direitos fundamentais. ■

**Marianna Montebello Willeman é Mestre e Doutora em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-RJ. Foi Procuradora do Estado do Rio de Janeiro, aprovada em concurso público (2000-2006). Foi Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, aprovada em concurso público (2006-2015). É Conselheira do TCE-RJ, ocupando a vaga destinada ao Ministério Público, desde junho de 2015.**

1. As regras relativas à nomeação dos magistrados da Corte de Contas encontram-se estabelecidas no artigo 121 do Código de Jurisdição Financeira.
2. Nos termos do artigo 120-1 do Código de Jurisdição Financeira (Lei 94-1040), os membros da Corte de Contas ostentam a qualidade de magistrados e são inamovíveis. Como afirma Jacques Magnet, “os membros da Corte são magistrados, no mesmo sentido que o termo é empregado na ordem judiciária”. (MAGNET, Jacques. *La Cour des comptes*. Obra citada, p. 52).
3. Apenas a título ilustrativo, em 2009 a Corte emitiu apenas 390 decisões de julgamento de contas, sendo 39 delas de eficácia condenatória em débito. Esses dados revelam, segundo Charles Waline, “o caráter limitado de sua atividade de julgamento de contas à vista de suas outras funções”. (WALINE, C.; DESROUSSEAUX, P.; BERTRAND, P. *Contrôle et évaluation des finances publiques*. Obra citada, p. 41).



# O CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS NA EUROPA

Assista à palestra de  
Tavares no canal do  
YouTube do TCE-PA



O EX-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, JUIZ JOSÉ F. F. TAVARES, FOI O CONVIDADO DE HONRA DO XI FÓRUM DE SUSTENTABILIDADE, REALIZADO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ, NA CIDADE DE BELÉM, EM JUNHO DE 2024, E MINISTROU A CONFERÊNCIA MAGNA SOBRE O TEMA “OS PRINCÍPIOS DA FUNÇÃO JURISDICIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS “.

Um dos pontos de sua conferência alertava para a importância da transição digital, segundo ele, tema que vai revolucionar a administração pública, os tribunais de contas e a vida dos auditores, que passarão a ter um mundo à sua frente totalmente diferente do que é hoje.

A Revista do TCMRio solicitou ao juiz José Tavares, por sua proeminência no contexto das cortes de contas europeias, um artigo de sua autoria, em que pudesse aprofundar suas reflexões. E foi gentilmente atendida.

*A reprodução do texto foi fiel ao registro da língua portuguesa empregado pelo autor.*



# TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL E TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU NO CONTROLO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DA UNIÃO EUROPEIA

JOSÉ F. F. TAVARES<sup>1</sup>

JUIZ CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL

## Consagração das ISC nas ordens jurídicas portuguesa e europeia

A existência de um órgão de controlo externo e independente das finanças públicas na estrutura de um Estado-nação, ou de outro tipo de comunidade política organizada como as organizações internacionais, designadamente na União Europeia (UE), resulta de uma opção política normalmente exercida, no primeiro caso, no plano

constitucional<sup>2</sup> ou, no segundo, no respetivo Tratado institutivo e/ou regulador do seu funcionamento.

Assim, a alínea c) do n.º 1 do artigo 209.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)<sup>3</sup> consagra a existência, na respetiva ordem jurídica, do Tribunal de Contas de Portugal (TCP) como uma categoria de tribunal<sup>4</sup>. O artigo 214.º, também da CRP, elenca as suas competências (n.º 1), define a duração do mandato do respetivo presidente (n.º 2) e esclarece alguns aspetos relativos ao seu funcionamento descentralizado (n.ºs 3 e 4)<sup>5</sup>.

No quadro da UE, o artigo 13.º do respetivo Tratado institutivo<sup>6</sup> prevê o Tribunal de Contas Europeu (TCE) como uma das suas sete Instituições, estando as respetivas composição e competências previstas nos artigos 285.º a 287.º do

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).<sup>7</sup>

A jusante, ao mesmo poder público (em regra, constituinte, embora, em alternativa, também possa ser o poder legislativo) competirá a definição da natureza do órgão que levará a cabo tal fiscalização [v.g. Tribunal de Contas ou outro tipo de Instituição Superior de Controlo (ISC), como uma Auditoria Geral], o que abrange as respetivas composição e competências, a qual corresponderá a um de três modelos possíveis.

### Modelos de ISC e inerentes competências

As várias ISC existentes nos diferentes países do mundo corresponderão, grosso modo, a um de três modelos, consoante a opção feita, soberanamente, por cada

1. Agradeço ao Doutor Carlos C. Proença a preciosa colaboração na realização deste artigo.

2. Embora nada obste a que essa opção possa ser feita ao nível “meramente” legislativo.

3. Aprovada no dia 2 de abril de 1976, iniciou vigência a 25 de abril do mesmo ano, volvidos exatamente dois anos da “Revolução dos Cravos” de 1974. Entretanto, a CRP foi revista sete vezes, quatro das quais revisões ordinárias, as demais três, extraordinariamente.

4. A par do Tribunal Constitucional, do Supremo Tribunal de Justiça, dos tribunais judiciais de primeira e de segunda instância, do Supremo Tribunal administrativo e demais tribunais administrativos e fiscais.

5. Cfr. José F. F. TAVARES, *O Tribunal de Contas. Do visto em especial*, Coimbra, 1998, p. 21.

6. O qual se trata do Tratado da União Europeia (TUE), assinado em Maastricht, no dia 7 de fevereiro de 1992, e em vigor desde 1 de novembro de 1993.

7. Corresponde ao primitivo Tratado da Comunidade Económica Europeia, assinado em Roma no dia 25 de março de 1957 e iniciando vigência a 1 de janeiro de 1958 após as ratificações dos seis Estados membros signatários. O TUE alterou-lhe a designação para Tratado da Comunidade Europeia (Tratado CE). O Tratado de Lisboa, assinado em 13 de dezembro de 2007 e em vigor desde 1 de dezembro de 2009, atribuiu-lhe a atual designação.

Estado, ou, no âmbito da UE, pelos seus Estados membros<sup>8</sup>.

(i) No **modelo Tribunal de Contas (ou jurisdicional)**, cuja origem remonta à *Cour des Comptes* da França, visível em Portugal e no Brasil, a ISC corresponde a um Tribunal de Contas, composto colegialmente e dotado de competência jurisdicional de apuramento de responsabilidades financeiras pela má gestão de dinheiros públicos.

(ii) No **modelo Auditor Geral (ou parlamentar)**, originário do Reino Unido da Grã-Bretanha e do respetivo *National Audit Office*, a ISC trata-se de uma Auditoria Geral, com composição singular e desempenhando “apenas” funções de auditoria, portanto, sem funções jurisdicionais.

(iii) No **modelo misto**, de origem germânica e visível, também, nos Países Baixos ou na União Europeia, a ISC consiste num Tribunal de Contas, com composição colegial, embora desprovido de competência jurisdicional, ou seja, com competência restrita às funções de auditoria.

Na distinção dos três modelos de instituições supremas de controlo financeiro externo estão, pois, essencialmente, (i) as respetivas **estruturas** (colegial ou singular) e (ii) **organizações**; (iii) os seus **poderes** (acumulando funções de

auditoria com funções jurisdicionais ou desempenhando somente as primeiras); mas também (iv) o **relacionamento com outros órgãos do Estado**, sobretudo os Parlamentos, com quem as ISC dialogam proximamente, mas também os Executivos, que são, por elas, controlados no plano financeiro.

### Elementos comuns às ISC em qualquer dos três modelos

Independentemente do modelo adotado, constata-se que as ISC apresentam os seguintes elementos de identidade própria<sup>9</sup>: (i) são órgãos públicos; (ii) correspondem ao nível mais elevado da estrutura do Estado, ou da UE, de controlo externo das finanças públicas; (iii) trata-se de órgãos independentes<sup>10</sup>; (iv) a sua atividade dirige-se aos cidadãos e aos seus representantes nos Parlamentos, tendo em vista informar sobre a obtenção e alocação dos recursos públicos de acordo com a ordem jurídica, destinando-se também às entidades auditadas com vista, nomeadamente, ao auxílio do aperfeiçoamento dos seus desempenhos ou, eventualmente, sem embargo do papel dos tribunais comuns, quando exista matéria de facto que o justifique, concretamente com vista ao apuramento de

responsabilidades criminais, o que também consubstancia um traço distintivo dos modelos de ISC já descritos<sup>11</sup>.

### Alguns aspetos sobre o Tribunal de Contas de Portugal (TCP)

O TCP é, nos termos da CRP, um órgão de soberania (artigo 110º), a quem compete administrar a justiça em nome do povo (artigo 202º, nº 1).

No quadro normativo regulador das suas composição e competências avulta, além da CRP, a respetiva Lei de Organização e Processo (LOPTC).<sup>12</sup>

O TCP é composto por 18 juízes conselheiros (princípio da colegialidade), os quais beneficiam das garantias de independência, irresponsabilidade e inamovibilidade; dois deles exercem funções nas Regiões Autónomas dos Açores e da

8. Cfr. José F. F. TAVARES, *O Tribunal de Contas. Jurisdição, atribuições e competência*, in *Estudos de Administração e Finanças Públicas*, Coimbra, 2014, 2.ª Ed., pp. 210 e 211.

9. Cfr. José F. F. TAVARES, *O Tribunal de Contas. Jurisdição*, cit., p. 210.

10. De acordo com o Glossário de Termos Comuns da Organização das ISC da CPLP (<https://www.oiscplp.org/glossario-intosai/#d>), consiste na “liberdade que possui a ISC e seus auditores para agir em conformidade com suas competências legais sem se sujeitarem a diretrizes ou interferências externas de qualquer tipo”.

11. No modelo jurisdicional, a responsabilidade financeira é efetivada pelos Tribunais de Contas e a responsabilidade criminal é apurada pelos tribunais comuns; no modelo parlamentar, ambos os tipos de responsabilidade são apurados pelos tribunais comuns.

12. Corresponde à Lei nº 98/97, de 6 de agosto, revista por várias ocasiões, a última das quais pela Lei nº 56/2023, de 9 de março.



Imagem do TCE (European Court Of Auditors), em Luxemburgo

Madeira, onde o TCP tem Secções Regionais.

A CRP qualifica o TCP de “*órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei manda submeter-lhe*” (nº 1 do artigo 214º), competindo-lhe dar pareceres sobre as contas gerais do Estado, da Segurança Social e das Regiões Autónomas [alíneas a) e b)], efetivar responsabilidades financeiras [alínea c)], e exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei [alínea d)]. Nestas, insere-se, entre outras, a apreciação da *boa gestão financeira* (nº 1 do artigo 1º da LOPTC), desdobrada na avaliação do impacto da alocação dos dinheiros públicos, no que tange à respetiva economia, eficácia e eficiência. Este leque competencial faz do TCP uma verdadeira *jurisdição financeira*, direcionando-o para a administração da justiça nos domínios relacionados com as finanças públicas.

Desdobrado em  
três

secções, as competências de controlo financeiro do TCP dividem-se entre a fiscalização prévia (a cargo da 1.ª Secção), focada na concessão, ou recusa, do visto a determinados atos ou contratos geradores de despesa pública e àquela sujeitos; a fiscalização concomitante (exercida pela 1.ª Secção, no que tange ao acompanhamento da execução daqueles contratos e atos, e pela 2.ª Secção, no tocante ao acompanhamento da execução de orçamentos, programas e projetos da atividade financeira sujeita à sua jurisdição) e a fiscalização sucessiva (a cargo da 2.ª Secção), no quadro da qual são realizadas operações de auditoria (v.g. financeiras, de conformidade, de desempenho, de seguimento) e julgadas as contas<sup>13</sup>.

Controlando, ainda, a execução do Orçamento do Estado (artigo 36º da LOPTC), o TCE é um pilar do Estado de Direito democrático pelo auxílio técnico que confere ao Parlamento e pela fiscalização que exerce sobre a atuação do

Governo, avaliando o impacto das políticas públicas por ele adotadas.

O TCP é membro da Organização mundial dos Tribunais de Contas e Instituições congêneres (a INTOSAI).

## Alguns aspetos sobre o Tribunal de Contas Europeu (TCE)

Tratando-se de uma organização internacional de integração supranacional, a UE conta, no respetivo quadro institucional, com o TCE, instituído pelo Tratado de Bruxelas (*Segundo Tratado Orçamental*)<sup>14</sup> e que iniciou funções a 25 de outubro de 1977, sucedendo à Comissão de Auditoria da CEE e da CEEA, órgão colegial composto por auditores externos<sup>15</sup>.

A criação de uma ISC nas então três Comunidades Europeias<sup>16</sup> foi impulsionada por Heinrich Aigner, Presidente da *Comissão de Controlo Orçamental*, a qual subsiste como órgão da União e da CEEA, funcionando junto do Parlamento Europeu (PE) e sendo o principal interlocutor deste nas relações com o TCE.

Nos fatores que mais contribuíram para o surgimento do TCE encontramos (i) a introdução, em finais da década de 1960, de recursos próprios para financiar

13. Cfr. José F. F. TAVARES, *O Tribunal de Contas. Jurisdição*, cit., p. 222 e 223.

14. Assinado em 22 de junho de 1975, entrou em vigor a 1 de junho de 1977.

15. Cfr. Carlos Carranho PROENÇA, *Tribunal de Contas Europeu. Instituição Superior de Controlo Financeiro Externo da União Europeia*, Coimbra, 2024, p. 48 e ss.

16. Foram elas: a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), a Comunidade Económica Europeia (CEE) e, a única que subsiste, a Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEA).





o orçamento comunitário; (ii) o decorrente reforço dos poderes do PE em matéria orçamental e (iii) a influência do Comité de Contacto<sup>17</sup>. Este Comité, que já desde 1960 reunia os Presidentes das ISC dos Estados membros das Comunidades, encorajou a institucionalização da uma ISC europeia, externa e independente, focada na tutela do *erário público* e do *interesse público europeu*.

Inicialmente consagrado como órgão, o TUE elevou o TCE a Instituição, passando a revestir natureza idêntica às demais instituições europeias<sup>18</sup>.

A composição do TCE é colegial e as suas competências, não contemplando poderes jurisdicionais de efetivação de responsabilidades financeiras, focam-se no controlo financeiro externo, *maxime* na realização de operações de auditoria

(v.g. financeiras, de conformidade e de desempenho).

Também o TCE é membro da INTOSAI.

Além das disposições do TFUE reguladoras da sua composição e competências, o TCE encontra no respetivo Regulamento Interno, bem assim no Regulamento Financeiro da UE (RFUE)<sup>19</sup>, o seu principal quadro normativo.

O TCE é composto por um nacional de cada Estado membro, pelo que todos os Estados podem propor um Membro. O Presidente será eleito pelos pares, e por voto secreto, para um mandato de três anos, renovável. A *independência* e a *prossecação do interesse geral da União* são elementos presentes no exercício do mandato dos Membros do TCE.

O 1º parágrafo do artigo 285º do TFUE estabelece que o TCE “asse-

gura a fiscalização das contas da União”, controlando, em último grau, a legalidade e a regularidade das finanças públicas europeias, o que abrange a fiscalização da execução do Orçamento Geral da União (4º parágrafo do nº 4 do artigo 287º do TFUE). No âmbito dessa fiscalização, inserida na competência de *controlo financeiro externo*, o TCE (i) examina as contas da totalidade das receitas e despesas das demais Instituições europeias, com ressalva do BCE<sup>20</sup>; (ii) envia ao PE e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas e a regularidade e legalidade das operações a que elas se referem, a qual será publicada no Jornal Oficial da União Europeia; e (iii) examina a legalidade e a regularidade das receitas e despesas, garantindo, ainda, a boa gestão financeira pública europeia.

O TCE exerce ainda funções consultivas, emitindo pareceres, alguns dos quais ligados à atividade de auditoria (3º parágrafo do artigo 287º do TFUE)<sup>21</sup>.

## Relações entre TCP e TCE no controlo financeiro público

Caracterizada pela descentralização, na gestão orçamental europeia participam, além das Instituições europeias (*maxime* a Comissão, que

17. Cfr. José F. F. TAVARES, Linhas de Evolução das Finanças Públicas Europeias, in João Ricardo CATARINO e José F. F. TAVARES (Coords.), *Finanças Públicas da União Europeia*, Coimbra, 2012, pp. 41 e ss.

18. São elas: o Conselho Europeu, o Conselho, o PE, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e o Banco Central Europeu (BCE).

19. Corresponde ao Regulamento (UE, Euratom) nº 2018/1046, do PE e do Conselho, de 18 de julho, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao Orçamento Geral da União.

20. As contas do BCE são fiscalizadas por auditores externos e independentes, embora o TCE analise a eficácia operacional da respetiva gestão.

21. Acrescem os pareceres prévios à adoção, pelo PE e pelo Conselho, de regulamentos sobre regras financeiras relacionadas com o Orçamento da União e à prestação e fiscalização das contas, e sobre regras sobre o controlo da responsabilidade dos intervenientes financeiros, como os gestores orçamentais e os contabilistas, previstos nas alíneas a) e b) do nº 1 do artigo 322º do TFUE, e de que é exemplo o mencionado RFUE, bem assim relativos a medidas nas áreas da prevenção e do combate à fraude lesiva dos interesses financeiros da União, previstos no nº 4 do artigo 325º do TFUE.



é quem executa o orçamento da UE), as autoridades nacionais dos Estados membros. Essa gestão descentralizada implica a deslocação do controlo dos fundos comunitários para as autoridades nacionais dos Estados membros, onde se incluem as respetivas ISC, em Portugal do respetivo Tribunal de Contas.

O TCE e o TCP (juntamente com as demais ISC nacionais dos restantes Estados membros da UE) controlam, pois, a alocação dos Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED)<sup>22</sup>, distribuídos a Portugal (realidade espelhada nos demais Estados membros) através dos Quadros Financeiros Plurianuais, mas também dos fundos incluídos no recente Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), concedidos com vista a mitigar os efeitos das crises económicas que se fazem sentir nos países da União devido aos efeitos do problema sanitário provocado pela

Pandemia COVID19, da guerra na Ucrânia, entre outros fatores.

Para uma profícua e eficaz atividade de controlo das finanças públicas da UE, o TFUE prevê deveres recíprocos de colaboração e cooperação entre o TCE e as ISC nacionais (em Portugal, o respetivo Tribunal de Contas), extensíveis, na eventualidade de incompetência destas, aos órgãos de controlo interno (em Portugal, a Inspeção-Geral de Finanças), com respeito pelas respetivas independências (1º parágrafo do nº 3 do artigo 287º do TFUE), assim contribuindo para um sistema multinível de auditoria e de boa governança<sup>23</sup>.

No âmbito dessa colaboração e cooperação, o TCE pode levar a cabo auditorias coordenadas, nas quais participará o TCP (ou, no âmbito de um qualquer outro Estado membro, a respetiva ISC nacional), tal como este poderá realizar o mesmo tipo de auditoria, contando com a participação do TCE.

No quadro da execução de programas de financiamento europeu, TCE e TCP identificam *riscos* ou *indícios* de cometimento de ilegalidades, irregularidades ou fraudes, e formulam recomendações, nomeadamente de incremento dos instrumentos de controlo, com vista à sua prevenção e correção.

Nas relações entre o TCE e as ISC dos 27 Estados membros da União destaca-se o mencionado *Comité de Contacto*, que reúne periodicamente e no qual participam os Presidentes do TCE e das ISC nacionais, sendo composto também por Agentes de Ligação, que mantêm uma rede ativa de contactos profissionais na UE, e por Grupos de Trabalho e Grupos de Ação sobre temas específicos da auditoria.

Em suma, sem embargo de corresponderem a diferentes modelos de ISC, como acima ficou demonstrado, TCP e TCE coadjuvam-se na proteção dos interesses financeiros da União e na prossecução da sustentabilidade das finanças públicas europeias. Se é verdade que o TCE é a Instituição europeia de controlo externo e independente das finanças públicas da União, não menos verdade é que nessa missão também participa o TCP (mais alargadamente, nela intervêm as ISC de todos Estados membros da União), dado o carácter descentralizado da administração pública europeia, a que não é alheio o princípio da subsidiariedade. ■

22. Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional; Fundo Social Europeu; Fundo de Coesão; Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural; Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

23. Cfr. Carlos Carranho PROENÇA, op. cit., p. 87 e ss.





## A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLE

# INTOSAI

LIGIA CAPUTO

A Organização das Instituições Superiores de Controle (INTOSAI) foi fundada em Havana, Cuba, em 1953, por 34 países, entre os quais o Brasil, com o objetivo de aperfeiçoar globalmente a auditoria pública externa. Trata-se de uma organização independente, composta por entidades superiores de auditoria governamental de inúmeros países do mundo.

Em 1956, durante o segundo congresso da INTOSAI, ocorrido na Bélgica, foi criada a denominação *Supreme Audit Institution*, traduzida como Instituição Fiscalizadora Superior (ISC) ou como Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) para designar os membros plenos associados à INTOSAI.

Com sede em Viena, no Tribunal de Contas da Áustria, a INTOSAI hoje congrega as ISC de 195 países — membros plenos, associados, por sua vez, a outras organizações regionais (AFROSAI, ARABOSAI, ASOSAI, CAROSAI, EUROSAI, OLACEFS e PASAI), e um membro supranacional, o Tribunal de Contas Europeu —, compondo um colegiado maior que o da Organização das Nações Unidas (ONU), uma vez que os países, mesmo os não reconhecidos pela ONU — a exemplo da Palestina, cujo órgão supremo de fiscalização é associado à ARABOSAI e, por sua vez, à INTOSAI — têm uma instituição superior de controle.

A participação como membro pleno na INTOSAI e em todos os seus órgãos e funções está aberta a Instituições Superiores de Controle de todos os países que são membros da Organização das Nações Unidas (ONU) ou de qualquer uma de suas agências especializadas; e Instituições Superiores de Controle daquelas organizações supranacionais que estão sujeitas ao direito internacional e têm status legal e grau adequado de integração econômica, técnica/ organizacional ou financeira.



## O Brasil na presidência da INTOSAI

O ministro Bruno Dantas, que presidiu o Tribunal de Contas da União e a INTOSAI de 2022 a 2024, trabalhou para ampliar a inserção internacional das Instituições Superiores de Controle. Uma das prioridades do mandato do Brasil na INTOSAI, que vai até 2025, é fortalecer a voz global da Organização.

Uma das vertentes de atuação da INTOSAI mais destacadas é a pauta das mudanças climáticas e da transição energética. Para atender a essas demandas urgentes, a INTOSAI vem trabalhando em várias frentes, a exemplo do ClimateScanner, ferramenta de análise e monitoramento das ações governamentais relacionadas às mudanças climáticas, cujo desenvolvimento é liderado pelo TCU. A ferramenta foi apresentada durante a COP28, em Dubai, conferência que se realiza anualmente sob a promoção da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC). Esta conferência reúne líderes mundiais, representantes de governos, organizações internacionais, cientistas e ONGs para discutir e negociar ações e políticas globais relacionadas às mudanças climáticas.

O TCU coordena um estudo de mapeamento das tendências regionais e



mundiais associadas aos impactos da transição energética nas indústrias extrativas dos países-membros do WGEI (*Working Group on Audit of Extractive Industries*), grupo de trabalho criado para promover a auditoria de indústrias extrativas, como petróleo, gás e minerais sólidos, dentro da comunidade INTOSAI, com o objetivo de apoiar a boa governança e o desenvolvimento sustentável.

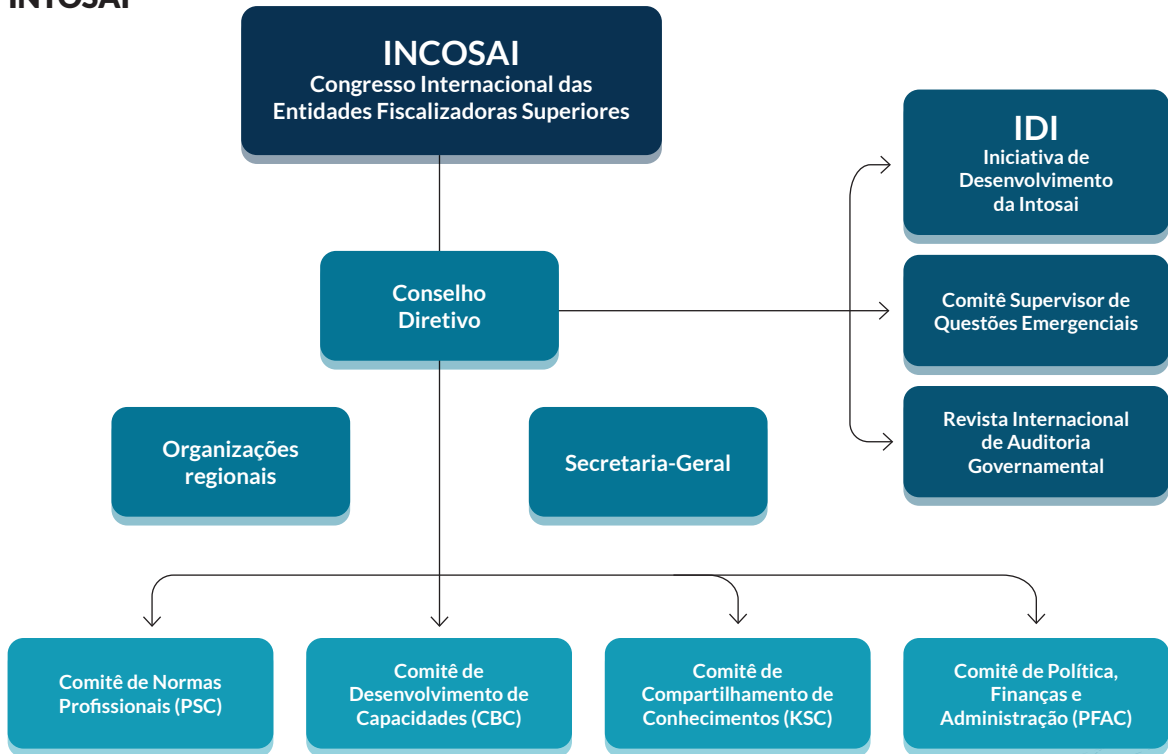
Para auxiliar as Instituições Superiores de Controle a fornecerem respostas aos esforços governamentais para adaptação às mudanças climáticas, a IDI (Iniciativa de Desenvolvimento da INTOSAI) e o grupo de trabalho especializado em auditoria ambiental da INTOSAI (WGEA- *Working Group on Environmental Auditing*) lançaram, durante a XXIV Assembleia Internacional das Instituições Superiores de Controle (INCOSAI), uma auditoria cooperativa global que envolve 48 Instituições Superiores de Controle de todas as regiões do mundo.

O Tribunal de Contas da União participa da auditoria cooperativa em três dos temas: redução de riscos de desastres, gerenciamento de recursos hídricos e implementação de planos ou ações de adaptação às mudanças climáticas.

A INTOSAI atua com status consultivo especial do Conselho Econômico e Social (Ecosog) das Nações Unidas (ONU), dando voz às Instituições Superiores de Controle (ISC) na comunidade internacional.



## Estrutura da INTOSAI



### INCOSAI (Congresso Internacional das Instituições Superiores de Controle)

O Congresso (INCOSAI) é o órgão supremo da INTOSAI. Equivalente a uma assembleia, congrega a totalidade de seus membros e se reúne a cada três anos na sede da Instituição Superior de Controle do país que presidirá, para o próximo mandato, a INTOSAI. Em 2022, o Brasil foi anfitrião do XXIV INCOSAI, no Rio de Janeiro, quando a Organização passou a ser presidida pelo Ministro Bruno Dantas, por força de ser ele, naquele momento, o pre-



O XXIV INCOSAI reuniu-se no Rio de Janeiro, em 2022.



Imagem: Intosai Journal

Imagem: Intosai Journal

sidente do Tribunal de Contas da União.

No próximo Congresso (XXV INCOSAI), que ocorrerá em outubro de 2025, na cidade do Cairo, Egito, a presidência da INTOSAI passará a ser ocupada pelo representante da Entidade Superior de Fiscalização do Egito no triênio seguinte.

“O papel das ISC na auditoria das atividades governamentais e bancos centrais durante crises financeiras e econômicas” e “O emprego de técnicas de inteligência artificial nas auditorias” serão os temas do próximo INCOSAI.

### Conselho Diretivo

Reúne-se anualmente e é responsável por todas as decisões estratégicas e administrativas da organização. O presidente da INTOSAI acumula a mesma função no Conselho Diretivo, que é composto por 22 membros. Suas

decisões têm eficácia imediata, à semelhança de uma medida provisória.

### Secretaria-Geral

É uma estrutura permanente da INTOSAI, com sede fixa, em Viena. Presta auxílio ao Conselho Diretivo, apoia os comitês e demais órgãos da organização.

### Comitês

Os comitês lideram os objetivos estratégicos da organização, definidos no Plano Estratégico da INTOSAI, e são responsáveis pela implementação de suas metas e objetivos. Atualmente a INTOSAI conta com quatro comitês:

Normas Profissionais (PSC);

Desenvolvimento de Capacidades (CDC);

Compartilhamento de Conhecimentos (KSC);

Políticas, Finanças e Administração (PFAC).

Vinculados a cada comitê, há grupos de trabalho, subcomitês e outros órgãos que desenvolvem, de

fato, as atividades para que sejam alcançadas as metas da organização. Ao todo, são 29 órgãos vinculados aos comitês da INTOSAI. O Tribunal de Contas da União (TCU) tem participação ativa em 17 deles.

Há ainda duas entidades legalmente independentes que integram a INTOSAI:

### Iniciativa de Desenvolvimento da INTOSAI (IDI).

Tem por objetivo promover ações de apoio ao desenvolvimento de capacidades das ISC, com ênfase nos países em desenvolvimento. O Conselho da IDI é composto por dez membros de diferentes Instituições Superiores de Controle. Os critérios de seleção incluem uma cota de gênero (no mínimo, quatro membros de cada gênero). Atualmente, o Conselho da IDI é composto por quatro mulheres e seis homens, dentre os quais, Bruno Dantas, ex-presidente da INTOSAI e do Tribunal de Contas da União (TCU);

### Revista Internacional de Auditoria Governamental

Apoia a cooperação, a colaboração e a melhoria da comunicação entre as ISC e com a comunidade de auditoria de forma mais ampla.





## A Declaração de Lima – A Carta Magna da auditoria governamental: premissas essenciais para a fiscalização independente do setor público

A Declaração de Lima foi assinada durante o IX INCOSAI, realizado em 1977, em Lima, Peru, e é amplamente considerada a Carta Magna da auditoria governamental. Este documento estabeleceu as bases para o controle público, fixando os princípios fundamentais para a realização de auditorias e a estruturação das instituições fiscalizadoras, de forma a garantir a produção de relatórios independentes e objetivos.

Os princípios delineados na Declaração de Lima foram reconhecidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas, que, por meio de diversas resoluções, promoveu a eficiência, a *accountability*, a efetividade e a transparência da administração pública, incentivando o fortalecimento das Instituições Superiores de Controle.

O princípio central da independência das instituições fiscalizadoras foi destacado como o objetivo

principal da Declaração de Lima. Instituições que não atendem a esse pressuposto não estão capacitadas para exercer plenamente suas funções normativas e fiscalizadoras.



Escaneie para ler a Declaração de Lima

## Normas Internacionais de Auditoria: Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público

As Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISSAI) são um conjunto de diretrizes essenciais para conferir credibilidade, qualidade e profissionalismo em auditoria no setor público. Desenvolvidas pela INTOSAI, essas normas visam promover a realização de auditorias independentes e eficazes pelas ISC em todo o mundo.

O marco referencial  
d e

Normas Profissionais da INTOSAI foi revisado em 2019 e é atualmente intitulado *Intosai Framework of Professional Pronouncements* (IFPP), e se subdivide da seguinte forma:

**Intosai-P:**  
Princípios

**Issai:**  
Normas

**Intosai GUID:**  
Diretrizes

As ISSAI abrangem os requisitos da auditoria do setor público em nível organizacional, aplicáveis às ISC. Além disso, quanto aos trabalhos de auditoria, elas apoiam os membros da INTOSAI no desenvolvimento de suas próprias abordagens profissionais, de acordo com seus mandatos e em consonância com leis e regulamentos nacionais.

A estrutura das ISSAI inclui várias categorias, tais como princípios fundamentais de auditoria do setor público; requisitos organizacionais; e diretrizes específicas para as auditorias financeiras, operacionais e de conformidade.

## Objetivos da INTOSAI

Criada como instituição permanente, a INTOSAI é autônoma, independente e apolítica, e tem os seguintes objetivos:



## As associações regionais que integram a INTOSAI

Existem ISC associadas a mais de uma Organização Regional, a exemplo de países que, situados no continente asiático, estão, também, vinculados à Liga Árabe. Há países associados à PASAI e, simultaneamente, à ASOSAI. Por esta razão, a soma dos membros associados às Organizações Regionais (222 membros) é maior do que o número total de membros plenos da INTOSAI.





Imagem: Flickr @TCUoficial

# O BRASIL COMO LÍDER

## DA COOPERAÇÃO GLOBAL PELA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

LIGIA CAPUTO

A REVISTA DO TCMRIO CONVIDOU O ENTÃO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E DA INTOSAI, MINISTRO BRUNO DANTAS, PARA CONVERSAR SOBRE SUAS ATRIBUIÇÕES À FRENTE DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL.

*A entrevista foi concedida ainda no exercício do cargo de presidente da INTOSAI.*

**O** Brasil, ao assumir, em 2022, a presidência da Organização Internacional das Instituições Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), passou a desempenhar a função de agente principal no fortalecimento da governança global. A INTOSAI é uma instituição fundamental, que reúne instituições responsáveis por fiscalizar as finanças públicas, promovendo transparência, prestação de contas e boas práticas de gestão em escala internacional. Durante o mandato brasileiro, de 2022 a 2025, o país vem liderando iniciativas que visam melhorar a eficiência dos sistemas de auditoria, fomentar a cooperação entre os países-membros e contribuir para o desenvolvimento sustentável.



**Revista TCMRio: O Brasil, representado por Vossa Excelência, preside atualmente a INTOSAI, desde o ano de 2022, missão que o sr. acumula com a presidência do TCU. Como é a experiência de presidir uma organização reconhecida mundialmente, com competências tão amplas?**

Presidir a INTOSAI é uma experiência gratificante e desafiadora. Como líder desta organização reconhecida mundialmente, o Brasil pode influenciar positivamente a prática de auditoria em nível global e promover os mais altos padrões de integridade, transparência e responsabilidade na gestão pública. A INTOSAI amplia nossa capacidade de responder aos anseios da sociedade e cooperar com organismos alinhados aos objetivos de desenvolvimento sustentável. O diálogo contínuo com a comunidade internacional enriquece nosso aprendizado e reposiciona nossa atuação global.

A INTOSAI promove boas práticas de auditoria, oferecendo orientação e apoio técnico às instituições superiores de controle e facilitando a cooperação internacional entre as ISC, promovendo o intercâmbio de conhecimento e melhores práticas.

Durante minha gestão, priorizei fortalecer a voz global da organização, implementando estratégias para comunicar valores, independência e resultados, fortalecendo relacionamentos institucionais e melhorando a comunicação entre a INTOSAI, organismos internacionais e a sociedade.

Em 2023, participei de seminários, reuniões e congressos com autoridades, dirigentes e auditores do TCU, sobre temas relevantes

para a comunidade internacional de controle externo. A aproximação com *stakeholders* relevantes resultou em um balanço positivo para a INTOSAI, o TCU e o Brasil. Nossa atuação tem fortalecido as relações e a posição das instituições superiores de controle no cenário mundial. Ter acesso a metodologias e *benchmarks* nos assegura que os métodos usados nas instituições de controle brasileiras são robustos e confiáveis.

Como presidente da INTOSAI, lidero esforços para o aperfeiçoamento profissional de auditores por meio de programas de capacitação e treinamento que fortalecem as habilidades e competências dos nossos profissionais em diversos países.

O compromisso do TCU sempre foi liderar a INTOSAI com integridade, visão e determinação, promovendo a excelência na prática de auditoria e aprimorando a governança e a prestação de contas em nível global.

**Revista TCMRio: O cumprimento da Agenda 2030 adotada pelos estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2015, tornou-se prioridade mundial, notadamente pela urgência climática. Em que medida a INTOSAI pode contribuir para o cumprimento da Agenda 2030, seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e suas metas?**

As instituições superiores de controle foram criadas para promover eficiência, eficácia, boa governança e transparência na administração pública. Essas contribuições foram formalmente reconhecidas pela ONU por meio de resoluções da Assembleia Geral em 2011 e 2014 e reforçadas no contexto da Agenda 2030 e dos Objetivos

de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O alcance dos objetivos e metas de desenvolvimento sustentável depende de iniciativas dos países membros na formulação e implementação de políticas estratégicas para que sejam cumpridos. Dada a complexidade e interdependência desses objetivos, é crucial que os Estados cooperem internacionalmente, estabelecendo parcerias em níveis regional e global.

As instituições superiores de controle têm o potencial e o dever de impulsionar essa agenda, garantir uma governança interna alinhada com a Agenda 2030. A própria noção de eficácia amplia substancialmente o escopo do controle externo, abrangendo não apenas a conformidade das políticas ou medidas avaliadas, mas também a adequação dos resultados alcançados às aspirações da sociedade, refletidos nos ODS e na Agenda 2030 e internalizados na legislação nacional e supranacional.

A INTOSAI, como entidade responsável por apoiar as instituições superiores de controle em suas missões e como locus de intercâmbio de conhecimento e cooperação entre essas instituições, também se comprometeu com essa agenda, integrando o desenvolvimento sustentável em suas estratégias e operações.

Além das auditorias realizadas em cada país, a INTOSAI promove atividades coordenadas e publica orientações, como o Modelo de Auditoria dos ODS, permitindo maior comparabilidade entre as diferentes realidades auditadas, especialmente quando realizadas em contextos regionais.



Nesse sentido, cito a Auditoria Coordenada dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, realizada em 2017 no âmbito da Organização Latino-Americana e do Caribe de Instituições de Fiscalização Superior (OLACEFS), com a participação de 11 ISC da região, sob a coordenação do TCU, e que teve por objetivo avaliar a preparação dos governos para implementar a Agenda 2030. Reconhecida pela ONU, a auditoria destacou boas práticas e lições aprendidas.

Outro exemplo é o *Climate Scanner*, uma auditoria global dos compromissos internacionais sobre mudança climática, lançada em março passado em Nova York, com o apoio de diversos órgãos e organismos internacionais, como o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Essa iniciativa visa coletar e consolidar dados independentes sobre ações climáticas nas áreas de governança, financiamento e políticas públicas. Começando com 70 países e agora com 121 participantes, seu objetivo é avaliar as medidas governamentais contra a mudança climática, com resultados a serem apresentados na COP29, no Azerbaijão. A metodologia desenvolvida será uma referência para futuras atuações sobre o tema.



Imagem: Flickr @TCUoficial

**A própria noção de eficácia amplia substancialmente o escopo do controle externo, abarcando não apenas a conformidade das políticas ou medidas avaliadas, mas também a adequação dos resultados alcançados às aspirações da sociedade, refletidos nos ODS e na Agenda 2030 e internalizados na legislação nacional e supranacional.**

**Revista TCMRio: A INTOSAI avançou no propósito de estimular e apoiar a adoção das medidas adotadas na Declaração de Moscou? Como monitorar esses resultados em contextos socioeconômicos tão diversos?**

A Declaração de Moscou, aprovada no XXIII INCOSAI em 2019, definiu diretrizes para fortalecer as instituições superiores de controle, visando um controle externo independente e eficaz, adaptado às rápidas mudanças tecnológicas e promovendo transparência, responsabilidade e inovação na governança pública.

Em resposta, a INTOSAI desenvolveu orientações específicas para as ISC, promovendo a prestação de contas baseada em resultados de políticas públicas e o apoio às prioridades nacionais e aos objetivos de

**Adesão ao Selo de Igualdade de Gênero nas Instituições Públicas do PNUD**

desenvolvimento sustentável, por meio de fiscalizações estratégicas. Isso incluiu a promoção de transparência, análise de dados, inovação e capacitação em habilidades técnicas e sociais, além de reforçar a inclusão alinhada com a Agenda 2030.

Um ano após sua adoção, uma pesquisa revelou que, apesar dos desafios impostos pela pandemia de COVID-19, as ISC avançaram significativamente na incorporação dessas diretrizes, destacando progressos em áreas como auditoria dos ODS, transparência, análise de dados e cooperação internacional.

Com a crescente transformação digital nos governos, as instituições superiores de controle precisam adaptar suas capacidades de auditoria a essa nova realidade, avaliando o impacto das novas tecnologias nas políticas públicas e na atuação governamental.

A INTOSAI, em parceria com a OLACEFS, está implementando um programa piloto de transformação digital para a região, com o apoio de organizações como o Banco Mundial, o PNUD, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Cooperação Alemã (GIZ), para modernizar tecnologicamente as instituições superiores de controle e capacitar equipes no uso de tecnologias de informação em fiscalizações.

Além disso, a Iniciativa para o Desenvolvimento da INTOSAI (IDI, em inglês) tem apoiado as instituições superiores de controle nas auditorias dos objetivos de desenvolvimento sustentável, beneficiando auditores de várias instituições com orientações práticas e ferramentas inovadoras.

Para garantir padrões internacionais de eficiência, responsabilidade e transparência na administração pública, as instituições superiores de controle devem seguir padrões internacionais estabelecidos pela INTOSAI, adaptando sua atuação a diferentes contextos socioeconômicos por meio de indicadores e métodos de medição comparáveis.

Essas iniciativas não apenas fortalecem a credibilidade das instituições superiores de controle, mas também contribuem para um monitoramento responsável e transparente das políticas públicas e dos objetivos de desenvolvimento.

**Revista TCMRio: O sr. vem defendendo o consensualismo como uma boa prática a ser adotada para a Administração Pública, baseada no diálogo. O Sr. tem conhecimento sobre outros países que já adotam o consensualismo como solução de conflitos na administração pública?**

A mediação na esfera pública faz parte de uma ampla reestruturação do Estado em busca de maior agilidade, segurança, diversidade, eficiência e redução da judicialização. Na Administração Pública, busca aproximar Estado e cidadãos, estimulando uma cooperação mais efetiva em prol do interesse público. Não se deve mais confundir interesse público com o interesse da Administração, tampouco bloquear o avanço do consensualismo com base em interpretações ultrapassadas do princípio da indisponibilidade do interesse público.

A mediação representa uma ferramenta eficaz na busca pela eficiência administrativa, proporcionando um método menos custoso e mais ágil e flexível para a resolução de conflitos e gestão de interesses. Essa abordagem colaborativa possibilita economia em acordos com o Estado, preserva o interesse público e é fundamental para evitar o “apagão das canetas” e combater a gestão pública excessivamente cautelosa, influenciada pelo receio dos órgãos de controle.

Na Europa, o uso de meios alternativos de resolução de disputas tem se destacado como uma abordagem eficaz para aliviar a carga dos tribunais e promover uma maior acessibilidade à justiça administrativa. Desde 2001, o Conselho da Europa orienta os Estados membros sobre a implementação desses métodos, enfatizando sua importância na promoção da eficiência e na redução de custos nos processos de resolução de disputas entre autoridades



Abertura da Conferência Anual do SAI20 (Supreme Audit Institutions- G20)



Imagem: Flickr @TCUoficial

### Reunião ClimateScanner (avaliação global de ações relacionadas à mudança do clima)

Com seu amplo escopo, a INTOSAI desempenha um papel crucial em amplificar a voz global dos órgãos de controle em prol de maior responsabilidade, eficácia, transparência e prestação de contas na governança global.

administrativas e particulares. Desde então, diversos países, como Bélgica, Espanha, França, Holanda, Itália, Portugal, Reino Unido, Suíça e Ucrânia já introduziram, em algum grau, práticas de mediação na resolução de disputas administrativas.

Além disso, na União Europeia, há diretrizes que orientam sobre as regras relacionadas à adjudicação de contratos de concessão, assemelhando-se ao papel desempenhado no Brasil pela Lei 8.987/1995. Essa norma prevê algumas hipóteses que justificam modificações contratuais, como necessidade de obras e serviços adicionais, advento de circunstância nova e inesperada e substituição de concessionária.

O TCU também buscou experiências em outros órgãos de controle com função jurisdicional, promovendo estudos para compreender melhor as práticas e desafios enfrentados por essas entidades, e como essas experiências podem ser aplicadas na mediação administrativa.

#### Revista TCMRio: As ações conjuntas e a cooperação e parceria da INTOSAI com as ISC contribuem para o fortalecimento dos sistemas nacionais de controle externo?

Certamente. A INTOSAI desempenha um papel crucial no fortalecimento dos sistemas nacionais de controle externo em todo o mundo por meio de parcerias e ações cola-

borativas, facilitando a troca de conhecimento e experiências, permitindo aprendizado mútuo e identificação de melhores práticas.

A organização oferece programas de treinamento e desenvolvimento, contribuindo para as capacidades técnicas e profissionais das instituições superiores de controle em áreas como auditoria, governança e combate à corrupção. Também promove a padronização das práticas de auditoria ao desenvolver normas internacionais e orientações técnicas, garantindo consistência e qualidade nas fiscalizações conduzidas em seus países membros.

A Declaração de Lima, adotada pela INTOSAI em 1977, é um documento fundamental que estabelece princípios essenciais para a auditoria pública, reconhecendo a importância da independência das instituições superiores de controle e delineando padrões para suas operações e funções, em qualquer contexto nacional.

O Marco de Medição de Desempenho de Entidades Superiores de Auditoria (SAI PMF, em inglês) é uma ferramenta promovida pela INTOSAI para melhorar a eficácia das instituições superiores de controle. Ela realiza uma análise abrangente do desempenho das ISC, usando como referência as boas

práticas definidas pela organização, o que facilita a identificação de áreas de melhoria e o desenvolvimento de estratégias para seu aprimoramento.

Além disso, a eleição do Brasil para compor o Conselho de Auditores da ONU tem um potencial incrível de fortalecer todo o sistema de controle do país, promovendo uma sinergia entre diferentes níveis de governança e controle. Isso reflete o compromisso do Brasil em manter e melhorar os padrões internacionais de auditoria e governança, aperfeiçoando quadros e métodos, resultando em benefício para o Brasil no controle das contas públicas e na melhoria da qualidade dos gastos governamentais.

Com seu amplo escopo, a INTOSAI desempenha um papel crucial em amplificar a voz global dos órgãos de controle em prol de maior responsabilidade, eficácia, transparência e prestação de contas na governança global.

**Revista TCMRio: Não há como fugir ao tema das inovações tecnológicas e da inteligência artificial. Como a INTOSAI lida com essa questão e que medidas já foram adotadas para fornecer às ISC no sentido**

## de atuarem na proteção de dados pessoais?

Agências governamentais dependem de sistemas de informação e dados eletrônicos para cumprir suas missões. A proteção inadequada desses sistemas pode resultar em acesso e divulgação indevidos, modificação ou destruição de dados sensíveis, além de roubo de recursos, perda de privacidade e confiança pública, danos à reputação e altos custos para remediar violações.

Esses sistemas de TI são complexos e tecnologicamente diversos, dificultando sua gestão e proteção. A interconexão com outros sistemas e redes, incluindo a internet, agrava esses desafios. Infraestruturas críticas, como energia, transporte e serviços financeiros, dependem de sistemas de TI para operar e processar informações essenciais, tornando imperativo garantir a sua segurança e responder de forma eficaz a violações e incidentes.

À medida que a dependência da tecnologia cresce, a comunidade de auditoria deve se alinhar ao novo ambiente tecnológico. As instituições superiores de controle têm a responsabilidade de realizar exames independentes dos serviços públicos, fornecendo informações essenciais para os formuladores de políticas, e devem integrar a inteligência artificial (IA) em suas operações, auditando os sistemas e utilizando essas tecnologias em suas práticas.

As instituições superiores de controle precisam adaptar suas habilidades desenvolvendo novas ferramentas e métodos para avaliar efetivamente a integridade das informações. Também devem explorar o uso da IA para melhorar a qualidade e a eficiência de suas auditorias. Estabelecer princípios de manejo adequado de dados, criar estruturas de proteção e adotar normas internacionais são ações essenciais.

O *Cybersecurity and Data Protection Guideline-2022*, desenvolvido pelo grupo de trabalho da INTOSAI sobre auditoria de TI (WGITA, em inglês), serve como um guia para auditorias focadas em segurança e proteção de dados, destacando a importância de proteger sistemas de informação governamentais contra ameaças e fornecendo uma estrutura detalhada para auditorias no setor. Além disso, a organização tem disseminado recomendações sobre o uso ético e responsável da inteligência artificial, a exemplo do guia elaborado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

A INTOSAI está pronta para contribuir para essas estratégias e a colaboração internacional contínua, preparando as instituições superiores de controle para enfrentar os desafios do futuro digital. ■



Encerramento da Conferência Anual do SAI20 (Supreme Audit Institutions- G20)



# A AMÉRICA LATINA E O CARIBE NA VANGUARDA DO CONTROLE PÚBLICO

LIGIA CAPUTO

Entrevista livremente traduzida do espanhol.



A ORGANIZAÇÃO LATINO-AMERICANA E DO CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (OLACEFS) TEM DESEMPENHADO UM PAPEL ESSENCIAL NA PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA, DA PRESTAÇÃO DE CONTAS E DO CONTROLE PÚBLICO NA REGIÃO. À FRENTE DESSA MISSÃO, CAMILO D. BENITEZ ALDANA, ATUAL PRESIDENTE DA OLACEFS, QUE CONVERSOU COM A REVISTA DO TCMRIO SOBRE FISCALIZAÇÃO GOVERNAMENTAL, CRISE CLIMÁTICA, IMPACTO DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL, FORTALECIMENTO DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE E PERSPECTIVAS FUTURAS.

Camilo Benítez Aldana é Doutor em Direito pela Faculdade de Direito e Ciências Sociais da Universidade Nacional de Assunção, no Paraguai. Foi eleito Controlador-Geral da República em 2021, com mandato até 2026.

### **Revista TCMRio: Qual é a sua visão sobre o papel da OLACEFS no fortalecimento do controle externo na América Latina e no Caribe?**

A OLACEFS cumpre funções de pesquisa científica especializada e desenvolve tarefas de estudo, capacitação, especialização, assessoria e assistência técnica, informação e coordenação, a serviço das EFS da região, com o objetivo de fomentar o intercâmbio de experiências e boas práticas relacionadas à fiscalização e ao

controle governamental. A pesquisa acadêmica serve para desafiar o status quo ao questionar a eficácia das políticas existentes e propor soluções inovadoras e, por isso, uma colaboração permanente com a academia é crucial para que as EFS possam superar os desafios e limitações existentes para contribuir com uma melhor gestão pública.

A presidência da OLACEFS, em conjunto com o Projeto Regional Fortalecimento do Controle Externo para a Prevenção e o Combate Eficaz da Corrupção, que a organização manteve com a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento Sustentável por meio da GIZ, levou adiante um projeto que se materializou na criação de um espaço de interação para a inovação e o desenvolvimento das EFS.

Durante esta presidência, foi recentemente criado o CIDE (Centro de Inovação e Desenvolvimento) da OLACEFS, com a missão de promover a colaboração e sinergias entre a OLACEFS, seus membros, a academia e outros atores relevantes, para

fortalecer a boa governança por meio das ações de controle público.

O CIDE vai potencializar a capacidade das EFS para enfrentar desafios na gestão governamental; vai permitir gerar conhecimento aplicado, pesquisa, inovação e a promoção do diálogo e da participação cidadã; e pode se tornar um centro de referência em temas de controle público externo.

Este projeto foi aprovado durante a XXII Assembleia-Geral Ordinária da

OLACEFS em novembro de 2023, na Cidade de Lima, Peru.

### **Revista TCMRio: Como a OLACEFS pode colaborar com as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) para melhorar a prestação de contas na região?**

A OLACEFS colabora com as EFS membros e associados da organização oferecendo intercâmbio de experiências de boas práticas e lições aprendidas entre essas instâncias. A OLACEFS também possui uma estratégia de capacitação em torno das auditorias coordenadas, gerando oportunidade de participação sobre o controle em torno do desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, a auditoria coordenada, como estratégia de capacitação, reforça o paradigma contemporâneo de auditoria governamental em que as normas internacionais e melhores práticas podem ser disseminadas de modo eficaz em cada EFS e entre seus auditores.

### **A auditoria coordenada como estratégia de capacitação reforça o paradigma contemporâneo de auditoria governamental.**

sobre os últimos avanços na fiscalização e outras normas profissionais, bem como os melhores práticas aplicáveis.

Além disso, toda a comunidade OLACEFS tem à disposição cursos e atividades oferecidos pelas diferentes comissões, comitês e grupos de trabalho da organização, por meio de uma plataforma de capacitações online, que oferece cursos autogerenciados sobre diversos temas. Entre eles, destacam-se os Cursos Online Abertos e Massivos (MOOC) sobre Auditoria de Desempenho e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o Papel das EFS; ambos disponíveis em português, espanhol e inglês.

A OLACEFS também oferece espaços de especialização, assessoria e assistência técnica, informação, a serviço das EFS da região.

### **Revista TCMRio: Qual é a importância das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) para o fortalecimento do controle externo em âmbito mundial e regional?**

“A experiência mútua beneficia a todos”. Esta máxima resume a importância das Normas Internacionais das EFS – ISSAI para nós, já que a OLACEFS é uma organização cujo principal objetivo é a cooperação técnica e profissional mútua para fortalecer as capacidades de seus membros e, nesse sentido, acreditamos firmemente que a colaboração entre EFS, tanto de nossa organização quanto da INTOSAI, nos beneficia a todos, e ao nos regermos pelas ISSAI, nos permite manter-nos atualizados

**Revista TCMRio: Quais foram as principais conclusões do 26º Simpósio da ONU/INTOSAI, realizado conjuntamente entre Secretaria-Geral da INTOSAI e Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (ONU DAES) e como a OLACEFS pode influenciar a adoção de medidas pelas EFS da região?**

O tema central do 26º Simpósio da ONU girou em torno do ODS 13 Ação Climática: papel, contribuição e experiência das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). Nesse sentido, nossa apresentação referiu-se ao Relatório Técnico de Alerta ao governo que apresentamos a partir da CGR, sobre a proliferação de postos de combustíveis, seu impacto no meio ambiente e na saúde pública.

Entendemos o importante papel das EFS na promoção de maior eficiência, prestação de contas, eficácia e transparência da administração pública e do uso dos recursos públicos.

Por isso, destacamos que a mudança climática é um dos problemas mais urgentes e complexos que os governos nacionais enfrentam hoje, com riscos significativos para os orçamentos públicos, e que nossas EFS desempenham um papel fundamental no apoio a uma ação climática nacional que seja rentável e impactante.

Nesse mesmo sentido, a OLACEFS vem trabalhando arduamente, a partir de uma de suas comissões, para promover discussões e audito-

rias coordenadas de desempenho referentes à ação para o clima.

**Revista TCMRio: Quais são as ações implementadas para promover a adoção do ODS 13 na região?**

Uma das diretrizes fundamentais identificadas no Plano Estratégico da OLACEFS é o papel crucial que desempenham as EFS em apoiar seus respectivos governos para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas. Este papel tem sido amplamente reconhecido tanto regional quanto internacionalmente, contribuindo para o uso mais eficiente dos recursos e fornecendo informações de qualidade para a tomada de decisões.

Nesse sentido, as EFS se comprometeram a contribuir significativamente, por meio de auditorias independentes, para o cumprimento dos ODS, ajudando assim a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

É de se destacar que dentro da OLACEFS existem várias instâncias de trabalho específicas. Uma delas é a Comissão Técnica Especial de Meio Ambiente (COMTEMA), cuja presidência atual é exercida pelo Tribunal de Contas da União (Brasil). No âmbito desse órgão de trabalho, são promovidas diversas iniciativas relacionadas ao meio ambiente, entre elas as relativas ao ODS 13 - “Ação contra a mudança do clima”.

### **A mudança climática é um dos problemas mais urgentes e complexos que os governos nacionais enfrentam hoje.**



Uma das iniciativas destacadas nessa linha é o ClimateScanner, que busca avaliar de forma global as ações governamentais relacionadas à mudança climática. Esta iniciativa é realizada em coordenação com o Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI - WGEA).

Além disso, há outras iniciativas regionais atualmente em curso relacionadas a esta temática, como a Auditoria Cooperativa Global sobre ações de adaptação à Mudança Climática (CCAA), liderada pela Iniciativa de Desenvolvimento da INTOSAI (IDI).

No âmbito do grupo sub-regional das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos países da América do Sul, a OLACEFS participa de auditorias coordenadas, para as quais as EFS possuem um mandato legal suficiente, de acordo com suas normativas nacionais pertinentes, para a realização de diversas auditorias e a verificação dos avanços na consecução dos ODS por parte do governo.

Atualmente, com o apoio da IDI, está sendo desenvolvido o Plano de Auditoria de Recursos Hídricos associados à Mudança Climática. ■



## TCMRIO INTEGROU A AUDITORIA COORDENADA SOBRE VIOLÊNCIA DE GÊNERO DA OLACEFS

TCMRio foi convidado pela OLACEFS, por intermédio do Grupo de Trabalho sobre Igualdade de Gênero e Não Discriminação (GTG), a participar do Programa de Auditoria Coordenada sobre Violência de Gênero, desenvolvido entre 2022 e 2023, composto pelas EFS de 12 países e mais 10 órgãos subnacionais, dentre os quais o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.

A auditora Gabriela Magnani, da 1ª IGE (Inspetoria-Geral de Controle Externo), representou o TCMRio e apresentou seu relatório sobre o programa 0514-Atenção à Mulher, do Plano Plurianual (PPA) 2018-2021 do Município do Rio de Janeiro.

Gabriela participou do planejamento da auditoria, alinhada com a Política de Igualdade de



Gênero e Não Discriminação da OLACEFS, suas oficinas, diretrizes de execução e da apresentação final, no Chile, com a divulgação dos achados das auditorias. ■

## O BRASIL SERÁ SEDE DA XXXIV ASSEMBLEIA GERAL DA OLACEFS EM 2025

Em 2025, a XXXIV Assembleia Geral da OLACEFS, reunindo mais de 15 países da região, será realizada em Fortaleza (CE), sob a presidência do Tribunal de Contas da União.

O evento será uma oportunidade ímpar para promover a troca de experiências, fortalecer a cooperação internacional e debater temas estratégicos para aprimorar o controle externo na América Latina e no Caribe, projetando a presença e a influência do Brasil na região. ■



Imagem: ME/Portal da Copa



Imagem: Flickr @TCUoficial

# CONSENSUALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:

## A BUSCA POR SOLUÇÕES NEGOCIADAS PARA OS CONFLITOS

LIGIA CAPUTO

O Tribunal de Contas da União (TCU) promoveu, em junho de 2024, o seminário em torno do tema que, segundo o presidente da Corte à época, ministro Bruno Dantas, “é palpitante e vem atraindo vasto interesse da administração pública e da comunidade acadêmica para conhecer essa nova vertente de atuação dos tribunais de contas”, anunciou na abertura do evento.

— O consensualismo é fruto de uma percepção muito clara sobre a crença no diálogo como mola propulsora para o avanço eficiente, ordenado e justo da administração pública — assim conceituou o ministro. E acrescentou: “Ao se criarem espaços de interação, dá-se uma resposta institucional a uma certa criminalização do diálogo que aconteceu nos últimos 10 anos no Brasil. Esses tempos revelavam uma hipertrofia no modelo de vigilância, potencializado por um discurso político de combate à corrupção. Foi inoculado nos gestores o temor em decidir dentro de suas esferas de discricionariedade. Esse temor

se justificava porque poderia ser ele, o gestor, acusado de ter agido para favorecer alguém, com algum benefício ilícito”, explicou.

Segundo o ex-presidente do TCU, todo esse contexto pelo qual passou o Brasil levou a um estado de letargia e de paralisia administrativa. No TCU, afirmou Bruno Dantas, “chamamos esse período de ‘apagão das canetas’ ou de ‘infantilização do gestor público’, porque verificamos a necessidade de o TCU responder a perguntas que o gestor poderia resolver sozinho, mas que recorria a uma garantia de que, no futuro, não teria seu ato questionado pelo próprio Tribunal de Contas”, afirmou.

Esse fenômeno ocorreu por dois motivos: a equiparação, na lei, entre dolo e culpa do gestor público e a falta de gradação clara nas sanções, agravada pela Lei da Ficha Limpa. Além disso, prevalecia certa presunção de culpa, criando insegurança jurídica.

— Equiparava-se dolo à culpa e depois tomava-se a culpa como presumida, que retirava do gestor

público a possibilidade de apresentar suas razões ou justificativas de que à época dos fatos estava premido por razões emergenciais e não se tinha a quantidade de informações técnicas que, posteriormente, o controlador teria em suas mãos. É como o engenheiro de uma obra pronta. É mais fácil identificar os problemas numa ponte construída do que projetá-la e executá-la — concluiu o Ministro.

De acordo com Bruno Dantas, “esse ambiente de cautela exacerbada enfraqueceu a proatividade e a capacidade de inovação dentro dos órgãos públicos, impactando negativamente a eficiência e a entrega de serviços à população, configurando um estado de letargia. Essa lógica punitiva, que prioriza a responsabilização dos agentes, não pode se sobrepor aos interesses e às necessidades do cidadão”, asseverou o Ministro.

Bruno Dantas exemplificou: “Quando se fala, por exemplo, em contrato administrativo que estabelece uma concessão de rodovia, está fixada a qualidade dos serviços. O cidadão tem interesse público primário de ver aquela obra com os níveis de serviços estabelecidos no contrato ou em receber as multas que a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) vai aplicar, em caso de descumprimento do contrato? Qual é o interesse público, melhorar as condições da rodovia ou receber multas? A resposta parece evidente”, concluiu o ministro.

Quando se busca o interesse público primário — que é a prestação do serviço público — é possível alcançá-lo de forma mais célere e efetiva, mediante a audição daqueles que estão diretamente envolvidos, para que se chegue a um consenso. Nesse panorama, o consensualismo surge como elo crucial para a eficiência administrativa. É nesse cenário que veio à tona a necessidade de reformar práticas e políticas administrativas, promovendo um ambiente que equilibre a responsabilidade e a segurança jurídica para os gestores, sem comprometer a inovação e a eficiência.

— Tal necessidade foi materializada, em primeiro lugar, pelo senso aguçado do legislador, que estimulou e disciplinou a matéria. Ao contrário do que dizem, que o TCU, quando se lança a mediar acordos entre a administração pública e o setor privado, o faz sem base legal, está demonstrando desconhecimento da lei. Cito exemplos da legislação. O art. 3º do Código Civil diz que o Estado, e não somente o Judiciário, promoverá, sempre que possível, a solução consensual de conflitos. O art. 36 da Lei de Mediação, nº 13140/2015, dispõe sobre a possibilidade da utilização da autocomposição de conflitos na administração pública e permite até mesmo que um magistrado solicite ao TCU, quando houver danos ao erário a serem apurados ou qualquer outra razão que justifique sua atuação, uma mediação conjunta entre o juiz e o tribunal. Está na lei, não é construção jurisprudencial — afirmou, categórico, o ministro.

Outros exemplos de leis foram citados, tais como o artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que permite a celebração de compromisso entre a administração e os interessados,

e o art. 13, parágrafo 1º, do decreto 9830/2019, que traz expressamente que a atuação dos órgãos de controle deve privilegiar ações de prevenção antes de processos sancionadores.

Como se vê, o consensualismo da administração pública representa a vontade do legislador e não um ato de voluntarismo dos órgãos de controle. “E expressa uma abordagem moderna e dinâmica, partindo de uma evolução em relação aos métodos tradicionais que são baseados na imposição de decisões unilaterais estatais”, arrematou o então presidente do TCU.

— Aqui no TCU, cumprindo determinação do legislador, tomamos a iniciativa de criar uma secretaria de prevenção e solução consensual de conflitos, diante da percepção concreta de que muitos contratos administrativos estavam defasados e paralisados, o que impedia o afluxo de investimentos privados na economia. O tribunal houve por bem criar um rito para os pedidos de solução consensual, que tem uma governança bastante sólida, prestigiando as boas práticas internacionais de compartimentalização de responsabilidade — explicou.

Nas comissões de solução consensual, designadas pela secretaria-geral de controle externo do TCU, têm assento um auditor da secretaria, que é o mediador técnico dos debates que serão travados; o auditor que integra a secretaria temática, que representa o olhar do fiscalizador; e representantes das agências reguladoras, do poder concedente e representantes da concessionária que opera aquele serviço público.

“Essa governança que nós criamos funciona por meio de reuniões realizadas entre os membros da comissão e, ao final, se se chegar a um

termo de acordo, esse documento segue para validação dos órgãos competentes. Somente após essa tramitação, a matéria é sorteada para um Ministro do TCU e para um procurador do Ministério Público de Contas, que atua como fiscal da lei. Embora a Lei 8443, de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), obrigue a atuação do MP nos atos de pessoal e nas tomadas de contas especiais, o plenário do TCU decidiu que era importante trazer o Ministério Público de Contas para examinar a proposta de acordo com o olhar do fiscal da lei”, esclareceu Bruno Dantas.

Percorrido esse trâmite, só então o relator levará sua proposta ao plenário para aprovação total ou rejeição total, ou aprovação em parte do acordo. Se o plenário do TCU propõe alterações, cabe às partes aceitá-las ou não, já que o Tribunal não pode impor mudanças ao acordo.

Para concluir, o ministro Bruno Dantas acrescentou: “Essa forma de funcionamento tem sido aperfeiçoada ao longo do tempo. Como toda obra nova, ela está legitimamente sujeita a críticas. O TCU está aberto ao aperfeiçoamento da norma. Debate-se muito sobre a necessidade de ampliar o diálogo. Temos conversado com os tribunais de contas subnacionais. Há espaço para o consensualismo em vez do punitivismo. Espaços de diálogo são necessários para o aperfeiçoamento de novas práticas. O TCU se orgulha de dialogar com a sociedade sobre os benefícios que são colhidos por essa mesma sociedade em razão de nossa atuação. Por isso, estamos aqui hoje para debater como o consensualismo pode melhorar as nossas práticas em favor do Brasil”. ■



# O AUDITOR DO





ALOÍSIO DOURADO NETO E  
ERIC HANS MESSIAS DA SILVA

# FUTURO

O MUNDO ESTÁ EXPERIMENTANDO MAIS UMA REVOLUÇÃO NA FORMA COMO AS ORGANIZAÇÕES LIDAM COM O TRABALHO. A PANDEMIA DE COVID-19 IMPULSIONOU E GLOBALIZOU O TELETRABALHO SUPOSTO POR FERRAMENTAS DE TRABALHO REMOTO EM EQUIPE (TOMIURA, 2024). A INTEGRAÇÃO DE DADOS E A INTEROPERABILIDADE DE SISTEMAS ESTÃO ABRINDO NOVAS POSSIBILIDADES PARA ANÁLISES PREDITIVAS, ENQUANTO O “HYPE” DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (IA) GENERATIVA ESTÁ ROMPENDO BARREIRAS DA CAPACIDADE HUMANA DE CRIAÇÃO OU ANÁLISE DE CONTEÚDO NAS MAIS DIVERSAS MÍDIAS (GAO, 2023).

No início da pandemia, a grande questão era: será que seríamos capazes de manter a qualidade e a produtividade neste novo ambiente de trabalho telepresencial? Hoje, vemos que não só o trabalho continuou, como, em várias áreas, a produtividade aumentou. Aqueles que não desenvolveram habilidade no uso das novas ferramentas de trabalho colaborativo acabaram ficando para trás, mesmo após a pandemia.

Para ilustrar o impacto das novas tecnologias nas profissões, podemos analisar o caso dos designers gráficos: há pouco tempo, essa atividade era tida como tipicamente humana, impossível de automatizar. No entanto, o designer que hoje não utilizar a IA generativa de forma criativa e não dominar o ferramental associado para impulsionar sua capacidade de produção de peças gráficas, observará uma redução significativa da sua empregabilidade (MUSTAFA, 2023). Isso não quer dizer que a IA vai substituir o profissional de design, mas que o profissional de design que não sabe utilizar a IA a seu favor, poderá ser substituído por um profissional que saiba.

No controle externo não é diferente. As matérias-primas para o trabalho do auditor são dados e informações. A realidade que se apresenta atualmente é de uma quantidade massiva de dados a serem analisados. Diante disso, o auditor tem a missão de extrair informações úteis para subsidiar seus pareceres, achados e propostas de encaminhamento. Como fazer isso sem lançar mão de análises automatizadas, cruzamentos de dados e modelos preditivos, em se tratando de dados estruturados? E, em se tratando de dados não estruturados, como fazer análises em larga escala sem o apoio da IA (FELICIANO, 2022)? E quando o problema envolver dados estruturados e não estruturados simultaneamente? Como navegar e relacionar estes dois mundos?

Neste artigo, apresentaremos o cenário tecnológico no qual estamos imersos com foco em como o TCU vem enfrentando alguns desafios dessa natureza e como vem se preparando para os novos desafios que estão por vir, mesmo sem sabermos exatamente quais serão. Além disso, abordaremos o perfil esperado do auditor do futuro capaz de enfrentar esse cenário em constante mudança.



## ANÁLISE DE DADOS PARA TODOS

O TCU vem investindo em preparar um ambiente propício ao uso de dados em auditorias há bastante tempo. A iniciativa mais importante nesse sentido foi o lançamento do LabContas, em 2014. O repositório de dados, que em abril de 2024 completou 10 anos, é hoje uma das maiores fontes de dados sobre políticas públicas e ações governamentais do mundo. O LabContas já viabilizou a realização de diversos trabalhos baseados em dados, sendo as auditorias contínuas nos benefícios sociais os processos mais emblemáticos. Foi o LabContas que, durante a pandemia, propiciou a realização dos trabalhos sobre o Benefício Emergencial e sobre o Auxílio Emergencial. Esses dois acompanhamentos, realizados de forma concomitante à implantação das políticas, contribuíram sobremaneira para a melhoria dos controles internos, redução de pagamentos indevidos e melhoria da focalização no público-alvo.

Este tipo de trabalho envolve a realização de tratamentos, cruzamentos e análises estatísticas, que tipicamente requerem um perfil bastante especializado de auditor. Para fazer frente à demanda por este tipo de profissional, O TCU, por intermédio de sua Universidade Corporativa, o Instituto Serzedello Corrêa (ISC), tem investido fortemente em capacitação para adequação de seus quadros à essa realidade, com cursos frequentes de SQL, Python, Estatística e Análise Preditiva. Na pós-graduação em controle ofertada pelo ISC para o TCU e outras entidades, existem cadeiras específicas de tecnologia

aplicada ao controle. Mas apenas esse esforço não é suficiente. O processo seletivo do Tribunal vem mudando bastante ao longo do tempo, com inclusão de assuntos referentes à análise de dados nas provas para todos os auditores que ingressam na carreira.

Como resultado desses esforços somados, temos observado nos últimos anos um aumento da quantidade de trabalhos baseados em dados. O TCU hoje possui um núcleo de dados em cada grande área de atuação (Desenvolvimento Social, Energia, Infraestrutura, Governança Estatal, Finanças Governamentais e Função Jurisdicional). Com a eleição do TCU para integrar o Conselho de Auditores da ONU, a nova secretaria criada para enfrentar o desafio já nasceu com um núcleo de dados, dada a relevância do tema.

Apesar dos esforços para ampliação do contingente de auditores aptos a trabalhar com dados, ainda há um grande número de auditores que, por falta de domínio da linguagem SQL, não conseguem explorar o máximo do LabContas em seus trabalhos. Pensando neles, no evento de comemoração dos 10 anos do repositório, o TCU lançou o LabContas Assist, um assistente virtual, baseado em IA generativa, para possibilitar a geração de consultas complexas no LabContas por auditores sem expertise em programação. Essa é

apenas uma das iniciativas utilizando IA para apoiar os auditores.

## REVOLUCIONANDO A AUDITORIA COM O CHAT TCU

O ChatTCU foi o primeiro investimento do TCU em resposta ao lançamento do ChatGPT pela OpenAI. A ferramenta é uma camada customizada de acesso aos grandes modelos de linguagem (LLM) construída para apoiar as ações dos servidores do Tribunal. A utilização do ChatTCU traz uma série de benefícios para os auditores, elevando a eficiência e a qualidade de suas atividades de maneira significativa. Essa ferramenta de inteligência artificial (IA) generativa permite ao auditor realizar seu trabalho de forma mais rápida, precisa e estratégica, redefinindo o futuro da auditoria no setor público.

Em primeiro lugar, o ChatTCU facilita o acesso imediato a informações e documentos essenciais. Com a integração de sistemas internos do Tribunal de Contas da União e a capacidade de processamento de grandes volumes de dados, o auditor pode consultar jurisprudência, normas e peças processuais diretamente na plataforma, sem precisar acessar múltiplas fontes

O ChatTCU foi o primeiro investimento do TCU em resposta ao lançamento do ChatGPT pela OpenAI. A ferramenta é uma camada customizada de acesso aos grandes modelos de linguagem (LLM), construída para apoiar as ações dos servidores do Tribunal.



ou sistemas. Isso não só economiza tempo, mas também garante que o auditor tenha à sua disposição os dados mais atualizados e relevantes.

Outro ganho importante é a automação de tarefas repetitivas e demoradas. O ChatTCU consegue resumir relatórios, gerar documentos e realizar análises preliminares de forma muito mais rápida que os métodos tradicionais. Isso permite que o auditor foque sua energia em tarefas de maior valor, como a interpretação dos dados e a tomada de decisões estratégicas, ao invés de se perder em tarefas operacionais.

Além disso, o ChatTCU oferece ao auditor a capacidade de fazer *upload* de documentos de auditoria, incluindo legislações e normativos já utilizados anteriormente, e combiná-los com documentos atuais em análise. Dessa forma, o auditor pode consultar leis específicas e verificar sua aplicabilidade na auditoria em curso, utilizando esses documentos

para fazer questionamentos mais direcionados e fundamentados sobre os processos que estão sendo avaliados. Isso cria uma integração inteligente entre normas anteriores e os dados atuais, tornando o processo de auditoria mais robusto e preciso.

O ChatTCU também contribui para uma auditoria mais inteligente e preditiva. Com a capacidade de cruzar dados de diversas fontes e identificar padrões e irregularidades, a ferramenta permite que o auditor identifique riscos de forma antecipada. Isso fortalece o controle externo ao permitir uma abordagem mais preventiva, onde o auditor pode agir antes que os problemas ocorram, aumentando a eficácia das auditorias.

Por fim, o uso do ChatTCU promove um

ambiente de trabalho colaborativo e ágil. A ferramenta possibilita que o auditor compartilhe informações e *insights* de maneira mais integrada, permitindo uma comunicação mais eficiente entre equipes e áreas, potencializando a capacidade coletiva de análise e fiscalização.

Em resumo, o ChatTCU não apenas simplifica o trabalho do auditor, mas eleva seu papel ao permitir uma análise mais profunda, rápida e estratégica, alinhada com os desafios e oportunidades do futuro da auditoria.

O auditor do futuro será um profissional híbrido, com um sólido conhecimento em contabilidade, direito e regulamentações, aliado a uma profunda compreensão das tecnologias de informação e dados.



## O AUDITOR DO FUTURO: UM PROFISSIONAL HÍBRIDO E ADAPTÁVEL

A jornada do auditor, tradicionalmente ancorada em análises manuais e processos lineares, está sendo radicalmente transformada pela Inteligência Artificial. A capacidade de processar vastos volumes de dados em tempo real, identificar padrões complexos e gerar *insights* profundos, antes limitada a especialistas em dados, torna-se acessível a todos os profissionais da área. No entanto, essa transformação não implica a substituição do auditor humano, mas sim a redefinição de seu papel.

O auditor do futuro será um profissional híbrido, com um sólido

conhecimento em contabilidade, direito e regulamentações, aliado a uma profunda compreensão das tecnologias de informação e dados. Ele será capaz de:

- Interagir com ferramentas de IA: Dominar plataformas como o ChatTCU ou o LabContas Assist para automatizar tarefas, gerar *insights* e tomar decisões mais informadas.
- Interpretar resultados: Saber extrair o significado dos dados gerados pela IA validando informações e identificando possíveis vieses.
- Pensar criticamente: Utilizar a IA como um instrumento para aprofundar a análise e o questionamento e não como uma caixa preta que fornece respostas prontas.
- Colaborar: Trabalhar em equipe, compartilhando conhecimento e *insights* com outros profissionais,

tanto dentro quanto fora da organização.

- Adaptar-se: Estar sempre atualizado sobre as novas tecnologias e tendências, sendo capaz de aprender e se adaptar rapidamente a um ambiente em constante mudança.

## DESAFIOS E OPORTUNIDADES

A incorporação da IA na auditoria traz consigo uma série de desafios, como a necessidade de garantir a segurança dos dados, a ética na utilização das ferramentas e a formação contínua dos profissionais. No entanto, as oportunidades são ainda maiores. A IA tem o potencial de:

- Aumentar a eficiência: Automatizando tarefas repetitivas e liberando o auditor para atividades de maior valor agregado.

A IA tem o potencial de automatizar tarefas repetitivas, liberar o auditor para atividades de maior valor agregado e identificar fraudes de forma precoce.





- Melhorar a qualidade: Identificando fraudes e irregularidades de forma mais precisa e precoce.
- Ampliar o escopo: Permitindo a análise de dados mais complexos e a identificação de novas áreas de risco.
- Fortalecer a credibilidade: Demonstrando o compromisso com a inovação e a utilização das melhores práticas

## CONCLUSÃO

A Inteligência Artificial, em sinergia com a análise de dados, está redefinindo radicalmente a prática da auditoria. O auditor do futuro, um profissional híbrido com sólidas bases em contabilidade, direito e tecnologia, será capaz de extrair *insights* valiosos de grandes volumes de dados, identificando padrões e anomalias que seriam impossíveis de detectar por métodos tradicionais. Essa combinação poderosa permitirá que os auditores realizem análises mais profundas, detectem fraudes de forma mais eficiente e ofereçam recomendações mais estratégicas para as organizações.

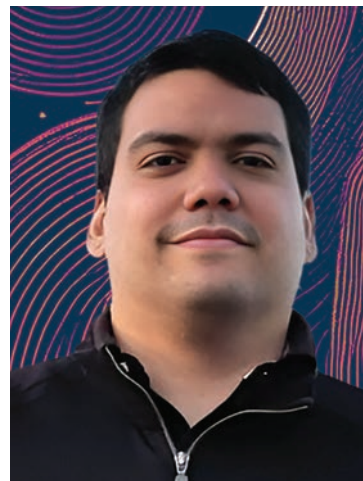
Para que essa transformação seja bem-sucedida, é fundamental investir em capacitação contínua e desenvolvimento de competências. A formação de auditores deve englobar não apenas o domínio de ferramentas e técnicas de



### Aloísio Dourado Neto

Auditor-chefe adjunto para Análise de Dados e Inovação do TCU. Possui mestrado em Computação Aplicada à Análise de Dados pela Universidade de Brasília (UnB) e doutorado (PhD) em Inteligência Artificial e Visão Computacional pela UnB em parceria com a Universidade de Surrey, no Reino Unido.

análise de dados e IA, mas também o desenvolvimento de habilidades como pensamento crítico, resolução de problemas complexos e tomada de decisão. Além disso, a criação de ambientes colaborativos, com a promoção de comunidades de prática e a troca de experiências, é essencial para fomentar a inovação e a disseminação do conhecimento. ■



### Eric Hans Messias da Silva

Mestre em Computação Aplicada em Ciência de Dados pela UnB, Engenheiro de Computação pela UFRN. Desenvolvedor de aplicações *Desktop* e *Web* há mais de 15 anos nas mais variadas linguagens de programação em projetos governamentais e privados e 10 anos de experiência em gestão de projetos e equipes. Praticante e evangelizador de Métodos Ágeis e cultura *Data-Driven*. Praticante de Aprendizado de Máquina com foco em Processamento de Linguagem Natural utilizando LLMs e Aprendizado por Reforço. Hoje atua como Coordenador de implantação e Líder do Núcleo de Inteligência Artificial do Tribunal de Contas da União.

#### REFERÊNCIAS:

- MUSTAFA, Bahaa. The impact of Artificial Intelligence on the graphic design industry. *Res Militaris*, v. 13, n. 3, p. 243-255, 2023.
- GAO, Xueyuan; HUA, Feng. AI-Driven Productivity Gains: Artificial Intelligence and Firm Productivity Sustainability 15, no. 11: 8934, 2023. <https://doi.org/10.3390/su15118934>
- TOMIURA, Eiichi; ITO, Barri. Impacts of globalisation on the adoption of remote work: Evidence from a survey in Japan during the COVID-19 pandemic. *The World Economy*, v. 47, n. 3, p. 957-982, 2024. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/twec.13474>
- FELICIANO, Cristiano; QUICK, Reiner. Innovative information technology in auditing: auditors' perceptions of future importance and current auditor expertise. *Accounting in Europe*, v. 19, n. 2, p. 311-331, 2022.



# IX ENTCT ATRAI MAIS DE 2 MIL PARTICIPANTES

LIGIA CAPUTO

DE 11 A 14 DE NOVEMBRO DE 2024, FOI REALIZADO, EM FOZ DO IGUAÇU, O IX ENCONTRO NACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, EVENTO QUE ATRAIU MILHARES DE INTERESSADOS. A PROGRAMAÇÃO CONTOU COM 80 ATIVIDADES, 84 PALESTRANTES E DIVERSOS DEBATES SOBRE TEMAS ATINENTES AO PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO PROPULSORES DA BOA GOVERNANÇA PÚBLICA.

OS MINISTROS DIAS TOFFOLI (STF) E BRUNO DANTAS (TCU) ABRIRAM OFICIALMENTE O EVENTO. NA CONFERÊNCIA MAGNA, O MINISTRO ANTONIO ANASTASIA (TCU) FALOU SOBRE OS IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DA ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. O ENCERRAMENTO DO EVENTO FICOU A CARGO DO MINISTRO FLÁVIO DINO (STF).

O IX ENTCT foi promovido pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), Instituto Rui Barbosa (IRB), Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom) e Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros-Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon).



Imagem: Flickr @A

Imagem: Flickr @Atricon



# MINISTROS DO STF E DO TCU ABREM O IX ENCONTRO NACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A cerimônia inaugural do IX ENTC, no dia 12 de novembro, em Foz do Iguaçu (PR), contou com cerca de dois mil participantes, entre membros e servidores do sistema de controle externo nacional e autoridades convidadas, atraídos pelo interesse em ouvir os convidados a abrirem oficialmente o evento, ministro Dias Toffoli (STF) e ministro Bruno Dantas (TCU).

O ex-presidente do Tribunal de Contas da União, Bruno Dantas, abordou, entre outros temas, a cooperação do Sistema no desenvolvimento de ações eficientes de controle. “Certamente daqui colhere-mos ideias para que as nossas instituições estejam sempre alinhadas com as mais modernas práticas de fiscalização.



Imagem: Flickr @Atricon

O ministro do STF Dias Toffoli (à esquerda) e o ministro do TCU Bruno Dantas (acima) falaram para uma plateia lotada na cerimônia de abertura do IX ENTC



Sinto um profundo orgulho de representar o TCU nesta ocasião. Para o mestre Rui Barbosa, república é significado de prestação de contas e prestação de contas é sinônimo de controle social”. Declarou.

— Por meio das auditorias operacionais, os tribunais de contas têm competência para fiscalizar a eficiência das políticas públicas, com responsabilidade e compromisso. Temos que dar as mãos, gestor e auditor, para que construirmos a melhor e mais eficiente prática pública e o controle social — ressaltou.



Imagem: Flickr @Atricon

O então presidente do TCU, Bruno Dantas, e o presidente da Atricon, Edilson de Sousa Silva, assinaram acordo de cooperação para a divulgação, fomento e a utilização da plataforma do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC), e-Prevenção, pelos servidores dos tribunais de contas dos estados e municípios.

O ministro do Supremo Tribunal Federal, Dias Toffoli, destacou a pertinência do tema central do encontro, ‘Diálogos Institucionais’: “Essa é a solução para destravar o país, diálogos institucionais e a efetividade das políticas públicas. A sociedade olha o Estado como um só, sem distinguir o Legislativo, Executivo, Judiciário, Tribunal de Contas. O povo quer o resultado, soluções para os seus problemas, quer que as políticas públicas deem a ele os serviços públicos com eficiência, qualidade, universalidade. Não dá mais para, nesse mundo digital de hoje, nesse mundo rápido, termos um Estado analógico”, enfatizou.

Toffoli destacou uma série de trabalhos coordenados por ele, em parceria com o TCU e Atricon, como o Destrava – Programa Integrado para Retomada de Obras, lançado em 2020 com o objetivo de retomar obras paralisadas no Brasil por meio da atuação integrada entre os órgãos de controle e o Poder Judiciário.

Finalizou com o sentimento de esperança: “nós temos aqui, no Brasil, instituições extremamente consolidadas, uma democracia consolidada. E devemos sentir orgulho de sermos brasileiros e otimistas. Vendo esse encontro aqui eu saio ainda mais otimista com o Brasil”.



Imagem: Flickr @Atricon



Imagem: Flickr @Atricon

## OUTORGA DA MEDALHA THIERS MONTEBELLO, HONRARIA DO CONSELHO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O encerramento da solenidade de abertura foi marcado pela outorga da Medalha Thiers Montebello, instituída pelo Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC) por meio da Resolução CNPTC nº 1, de 13 de dezembro de 2022, com a finalidade de homenagear pessoas ou entidades que tenham se destacado em sua contribuição para o aperfeiçoamento e evolução do sistema de controle externo, bem como no exercício de ações sociais relevantes e de interesse da coletividade, que tenham repercussão positiva para a gestão pública.

O nome da comenda é o reconhecimento unânime do CNPTC a Thiers Montebello, presente ao ato de outorga, que presidiu por 20 anos o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, até 2021, ano de sua aposentadoria, e que se destacou por sua dedicação incansável ao sistema tribunais de contas. Atualmente, preside a Abracom.

Luiz Antonio Guaraná, presidente do CNPTC, condecorou com a medalha Thiers Montebello o ministro Bruno Dantas; o presidente da Atricon, Edilson de Sousa Silva (TCE-RO); e o presidente do TCM-GO, Joaquim Alves de Castro Neto. ■

Acima, o Conselheiro Luiz Antonio Guaraná, o Conselheiro Edilson de Sousa Siva (TCE-RO), o Ministro Bruno Dantas (TCU) e o Conselheiro Joaquim Alves de Castro Neto (TCM-GO).

Abaixo, Luiz Antonio Guaraná, presidente do Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas, cumprimenta os agraciados com a medalha Thiers Montebello.



Imagem: Flickr @Atricon

# INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL É TEMA DA PRIMEIRA EXPOSIÇÃO NO IX ENTIC

**A**traídos pela admiração e respeito ao jurista — Juarez Freitas é “amigo” de longa data dos tribunais de contas, como professor e palestrante em temas de direito administrativo — e pelo instigante tema, membros e servidores compareceram maciçamente, lotando o auditório.

O palestrante afirmou que está estudando muito a respeito do tema. Citou os exemplos do TCU, reconhecido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) pelo uso avançado de IA e pelo pioneirismo em promover arte interativa. “Estudei também sobre a experiência do robô turmalina, do TCE–PB. Fiz o meu dever de casa”, ressaltou.

— Entendermos que a IA não é algo intuitivo; não é mera automação, que é muito mais simples para ser regular do que a IA. É um sistema algorítmico, dotado de relativa autonomia, imitativo da inteligência humana, o que provoca repercussões jurídicas. A IA aprende sozinha. O robô cai e aprende a se levantar sozinho. Isto muda tudo. A IA pode produzir atos jurídicos e não só fatos jurídicos. Vamos ter de rever toda a doutrina dos atos jurídicos — afirmou.

Chamou a atenção para o fato de a IA ser capaz de programar a si mesma e de tender a alucinar. A alucinação de máquina é uma realidade, pois a IA não é mera automação. O viés da automação baseia-se na tese de que, por acreditar que é máquina, é infalível. “Isso é totalmente novo nas inovações tecnológicas; ela não é uma máquina qualquer”, alertou.

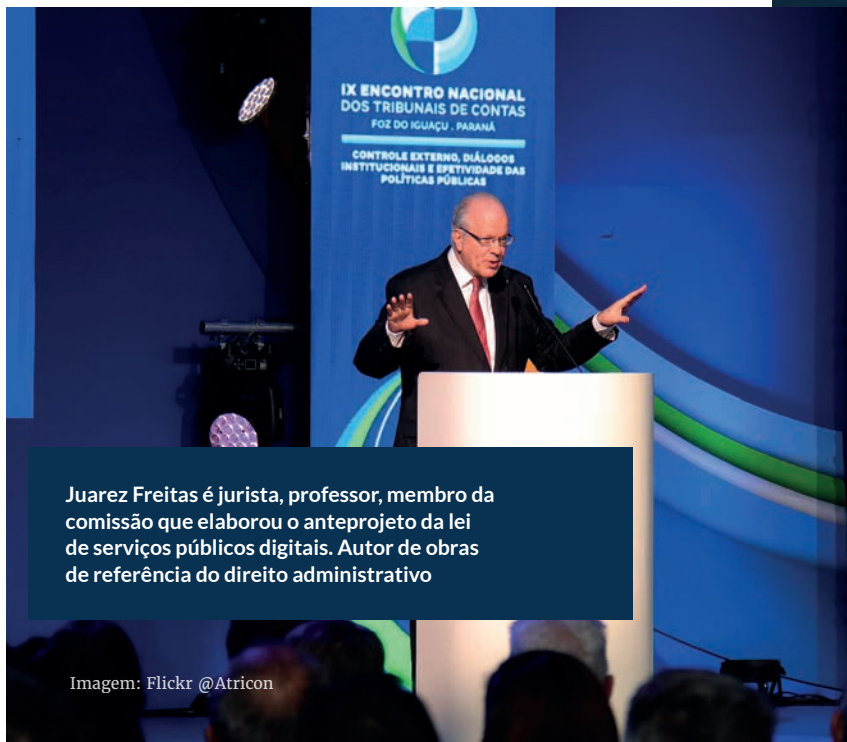
— A fiscalização administrativa não pode ser autônoma. É um risco tremendo. A supervisão humana é imprescindível — asseverou.

Ele citou pesquisa global com IA, que identificou apenas 63 políticas públicas efetivas entre 1.500 analisadas, e reforçou que o deslumbramento com

a tecnologia deve ser evitado. Freitas mencionou a Resolução 332 do CNJ, que invalida decisões algorítmicas sem motivação, e a Lei 14.129/21, sobre princípios do Governo Digital, destacando que “a IA pode ser uma ótima ferramenta se não deixar de lado a indelegável atividade humana no que o humano tem de melhor: compaixão, simpatia, altruísmo e dignidade.”

O palestrante afirmou que o Brasil tem possibilidade de ser um HUB de verde, o paraíso dos data centers verdes. “O Brasil pode ser 100% de matriz energética limpa. A energia solar já passou a eólica. Passará a matriz hídrica em breve. Isso tem repercussão na geopolítica do mundo. E ainda por cima exportando hidrogênio verde. Temos tudo para ser liderança. No Pacto pelo Futuro, todo governo digital deve estar voltado para os 17 ODS”.

Ao encerrar a palestra, o professor e mestre em Direito também destacou a preocupação com o uso de ferramentas de IA que recrutam profissionais (*soft skills*), sobretudo com a atualização da Lei Geral dos Concursos. “Isso é o futuro do direito administrativo. Que tipo de trabalhador estamos preparando e que inteligência é essa que não está nos capacitando para uma supervisão humana indelegável!”. ■



Juarez Freitas é jurista, professor, membro da comissão que elaborou o anteprojeto da lei de serviços públicos digitais. Autor de obras de referência do direito administrativo

# CONFERÊNCIA MAGNA DESTACA IMPACTOS DO CONTROLE NA GESTÃO PÚBLICA

O ministro do Tribunal de Contas da União Antonio Anastasia proferiu a conferência magna do IX ENTC, no dia 12/11, sobre os “Impactos Sociais e Econômicos da Atuação dos Tribunais de Contas”. Enfatizou a presença do Estado como imprescindível para a sociedade e, como exemplo, citou a pandemia de Covid-19.

Anastasia exaltou o papel da gestão pública eficiente, coordenada, criativa, empreendedora, formando um mosaico de instituições. O ministro afirmou que “a dimensão governamental deve superar o âmbito burocrático, priorizando a entrega de resultados à população, com impactos que transformem positivamente a sociedade”. Para ele, alterações legislativas, como as que culminaram na nova Lei de Licitações, reafirmam a relevância do planejamento gestão pública. — Uma administração sem planejamento, infelizmente, jamais alcançará qualquer objetivo — afirmou.

**“O Estado é o pilar fundamental para o desenvolvimento”.**

Sobre a evolução dos tribunais de contas, Antonio Anastasia ressaltou que os Tribunais têm ampliado sua atuação tradicional, adotando um papel coparticipativo, com contribuições técnicas e consultivas aos Poderes Executivo e Legislativo.

O ministro do TCU ressaltou que a atuação dos tribunais de contas colabora com os gestores públicos no sentido de fazer com que os gestores ultrapassem a mera rotina administrativa, com segurança jurídica e fomento ao consensualismo. “Trata-se de um modelo de cooperação entre as instituições para inovar a gestão pública brasileira, o que requer alteração no comportamento da sociedade sobre a importância do planejamento para a boa gestão. — Essa transformação é, fundamentalmente, induzida pelos órgãos de controle externo para ajudar a moldar o comportamento da administração”, concluiu. ■



Imagem: Flickr @Atricon



# TCMRIO É REFERÊNCIA EM QUANTIFICAÇÃO DE BENEFÍCIOS E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os auditores de controle externo Fabio Tessinari e Mario Bisneto, e a auditora Lívia Valadares, representaram a Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRio) como palestrantes em dois temas de destaque: o Programa de Quantificação de Benefícios (PQB) e a aplicação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) no TCMRio.

Tessinari e Bisneto abordaram o histórico da quantificação de benefícios nos tribunais de contas, discorreram sobre os fundamentos e detalharam o “Projeto Benefícios nos TCs”, que incentiva a adoção de metodologia para mensurar os resultados das ações de controle externo pelos tribunais. O PQB é uma boa prática do TCMRio, reconhecida pela Atricon desde 2022. Dessa forma, o Tribunal tem se tornado disseminador da metodologia, visando à quantificação unificada dos benefícios dos 33 Tribunais de Contas do Brasil. Seja por meio de cursos ministrados, mentorias realizadas, bem como por meio do compartilhamento de ferramentas, o TCMRio tem exercido papel de destaque no tema.

A auditora Lívia Valadares explicou que, desde 2022, o TCMRio utiliza o resultado do IEGM como uma das dimensões da análise do desempenho do governo, subsidiando a emissão do Parecer Prévio sobre as Contas do Prefeito. Essa iniciativa é mais uma ferramenta de análise das políticas públicas municipais, complementando o Selo de Qualidade do TCMRio, criado em 2023, que avalia o cumprimento das metas e objetivos dos programas municipais previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e Plano Plurianual. ■



Imagem: Bráulio Ferraz



Imagem: Bráulio Ferraz



# LUIZ ANTONIO GUARANÁ É REELEITO PARA A PRESIDÊNCIA DO CNPTC

O CONSELHO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (CNPTC), REUNIDO EM ASSEMBLEIA NO DIA 12 DE NOVEMBRO, DURANTE O IX ENTIC, RECONDUZIU, POR ACLAMAÇÃO, O CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ À PRESIDÊNCIA PARA MAIS UM BIÊNIO, 2025-2026.

A nova diretoria é composta pela conselheira Suzana Azevedo, presidente do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, como vice-presidente, e pelo conselheiro Marco Peixoto, presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, como secretário-geral.

Ao anunciar os nomes da chapa, o presidente Guaraná ressaltou a desigualdade de gênero ainda presente na sociedade e afirmou ser uma alegria a indicação de uma mulher tão competente e dedicada quanto a conselheira Suzana para integrar a diretoria do CNPTC.

Durante a reunião, foram apresentados a nova marca do CNPTC, o relatório de atividades do conselho referente ao período 2023-2024 e os nomes dos agraciados com a medalha Thiers Vianna Montebello, outorgada na solenidade de abertura do IX ENTIC.

A assembleia para escolha da nova diretoria foi concorrida, com a presença maciça dos presidentes dos tribunais de contas subnacionais e do Tribunal de Contas da União, que apoiaram por unanimidade a reeleição de Luiz Antonio Guaraná.

Outro ponto de destaque foi a assinatura do Termo de Adesão ao Programa de Quantificação de Benefícios do TCMRio, reconhecido pela Atricon como uma das Boas Práticas do Sistema, a ser replicada por todos os Tribunais de Contas do país. O TCMRio já vem prestando apoio aos demais Tribunais para a implantação do programa.

O presidente da Atricon, Edilson de Sousa Silva, reforçou a importância da adesão de todos os Tribunais ao programa. Segundo ele, “é necessário fortalecer o Sistema de Contas, mostrando à sociedade o resultado da atuação dos Tribunais”. ■



Imagem: Bráulio Ferraz

# PROGRAMA NACIONAL DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA ATRIBUI SELO OURO AO TCMRIO

O CONSELHEIRO NESTOR ROCHA, DECANO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, RECEBEU O CERTIFICADO DE SELO OURO DO PROGRAMA DE AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, ATRIBUÍDO AO TCMRIO.

Na foto, o Conselheiro Nestor Guimarães Martins da Rocha, decano do TCMRio, e a Conselheira Waltânia Maria Nogueira de Sousa Leal Alvarenga, do TCE-PI.

Durante o IX ENTIC, o Programa Nacional de Transparência Pública apresentou os resultados da pesquisa empreendida durante o ano de 2024, que avaliou os portais dos Poderes da República, Tribunais de Contas, Ministério Público e Defensoria Pública, abrangendo os três níveis de governo, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e de entidades da Administração Indireta Federal.

O índice geral de transparência de 2024 foi de 63,94%, um crescimento de 10% em relação ao índice no ano passado. Em 2024, o índice medido pelo PNTP teve 64,91% de participação geral. De 11.354 unidades gestoras do país, 7.370 portais foram avaliados e 1.831 portais certificados, um incremento de 38,92% em relação a 2023. Destes, 579 portais receberam o “selo diamante”, 694 o “selo ouro” e 558 o “selo prata”.

Foram 7 mil pessoas envolvidas no trabalho ao longo do ano, com a participação de 32 tribunais de contas do país. Este ano, o Rio Grande do Sul não participou do projeto, em razão da calamidade das enchentes.

“No terceiro ano, a qualidade da informação que temos é muito superior aos demais. Meu sonho é que ele seja referência para todo acadêmico, pesquisador, cientista, enfim, todo mundo que queira pesquisar sobre transparência pública no Brasil”, concluiu Antonio Joaquim (TCE-MT), coordenador do PNTP. ■



Imagem: Bráulio Ferraz



Imagem:  
Flickr @Atricon

# MINISTRO FLÁVIO DINO ARREBATA A PLATEIA NO ENCERRAMENTO DO IX ENTC

LIGIA CAPUTO

“ESTAMOS NA TRÍPLICE FRONTEIRA, FOZ DO IGUAÇU, QUE SIMBOLIZA A IDEIA CENTRAL DE MINHA EXPOSIÇÃO, POIS REMONTA À NOÇÃO DE ELO, DE UNIÃO, DE CONVERGÊNCIA, DE CONJUNÇÃO DE ESFORÇOS EM CONTRAPOSIÇÃO AO ULTRAINDIVIDUALISMO”.

Este foi o primeiro aceno do discurso do Ministro do Supremo Tribunal Federal Flávio Dino na cerimônia de encerramento do IX Encontro Nacional dos Tribunais de Contas.

O ministro aludiu ao ato terrorista ocorrido na véspera, 13 de novembro, na Praça dos Três Poderes. — O que faz alguém deixar seu lar para tentar macular as instituições centrais do Estado brasileiro? Naturaliza e impulsiona o ódio. No fundo, muita gente convive com o que nós representamos, regras,

normas e leis, mas não gostam. Há 100 anos, Mussolini chegou ao poder na Itália. Anos depois, Hitler. O que Hanna Arendt chamou de banalidade do mal está entre nós. Quero consignar que o ataque não foi à estátua da Justiça, mas à Constituição, contra a legalidade, contra os controles democráticos — alertou Flávio Dino.

Quanto ao tema “Tribunais de Contas: Essencialidade na República – Papel na Sociedade Contemporânea”, o ministro tratou do devido processo legal orçamen-

tário. “Os direitos sociais dependem de um estado fiscal eficiente, com probidade e transparência. É inútil dizer que as pessoas têm direito à moradia se não houver os meios para assegurá-lo”, e enfatizou o papel do controle: “Os tribunais de contas são, como nós somos, guardiões de princípios fundamentais.”

O ministro destacou que “uma abordagem consequencialista é muito importante para buscar o máximo coeficiente possível de justiça, prover segurança, estabilidade e previsibilidade a quem gerencia o dinheiro público, buscar consensualidade tanto quanto possível, mas, sobretudo, atender aos chamados atinentes à transparência, probidade, economicidade, eficiência, para que nós possamos com isso garantir que o dinheiro público chegue aos lares dos seus verdadeiros donos”.

O ministro citou casos analisados pelo STF que têm ligação com os Tribunais de Contas. O primeiro deles, sobre a questão das emendas parlamentares, as emendas pix, cuja execução está suspensa por decisão dele. “Trava-se, de modo muito nítido, talvez pela primeira vez na história do Supremo, o debate sobre o devido processo legal orçamentário,” frisou.

Defendeu a necessidade de haver efetiva entrega de bens e serviços, rastreabilidade e transparência, afirmando que “o destino final dos recursos é nebuloso”, fazendo um alerta para a pulverização de recursos públicos.

### Os tribunais de contas são, como nós somos, guardiões de princípios fundamentais.

Na sequência, questionou: “O que está acontecendo com essas emendas? O gestor recebe o recurso e, se ele não lança numa plataforma, quando ele será julgado por isso? Nunca!”. Ao comentar sobre sua decisão de suspender essas trans-

ferências, o ministro explicou: “O que eu determinei é que estes recursos sejam lançados na plataforma [transfere.gov.br](http://transfere.gov.br) e nas plataformas estaduais, previamente à liberação dos recursos”. Afinal, considerou, o parlamentar não pode imaginar que, por ter sido o autor da emenda, seja o “dono” do dinheiro. — No Brasil, temos a parlamentarização das emendas orçamentárias sem a responsabilização correspondente do parlamento — sentenciou.

O ministro criticou a impositividade das emendas: “Não existe alguém que possa, sozinho, decidir o destino do dinheiro público. Não pode existir emenda impositiva, decidida unilateralmente pelo

parlamentar. Juiz não inventa lei, mas, à luz do que o Congresso decidir, vamos ter de densificar o que significam ‘critérios de caráter técnico’”.

Flávio Dino mencionou a apreciação, pelo STF, da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 982, apresentada pela Atricon, que discute até que ponto as decisões dos Tribunais de Contas podem ser submetidas às Câmaras Municipais. A entidade requereu o reconhecimento de que as decisões das Cortes de Contas produzam efeitos não só eleitorais, mas, também, quanto à aplicação de multas e à reparação ao erário. O ministro reconheceu que errou e que vai rever a decisão. “Acho que isso é a demonstração de que exercer o poder não seja algo que nos desumanize a ponto de nos tornar infalíveis”.

O ministro Flávio Dino finalizou seu pronunciamento com passagens bíblicas. Citou a mensagem do apóstolo Pedro: “Sejam livres, mas não usem a liberdade para o mal”, relacionando-o a momentos



Imagem: Flickr @Atricon



## CARTA DE FOZ DO IGUAÇU ENCERRA IX ENTIC

Durante o encerramento do IX Encontro Nacional dos Tribunais de Contas, realizado em Foz do Iguaçu (PR), o conselheiro Fábio Túlio Filgueiras (TCE-PB), ex-presidente da Atricon, leu a Carta de Foz do Iguaçu, um marco de compromissos dos Tribunais de Contas para o fortalecimento da gestão pública e a promoção de direitos fundamentais.

A carta, composta por 32 diretrizes, enfatiza o uso do consensualismo como abordagem central para fomentar o diálogo entre instituições e sociedade, promovendo soluções conjuntas e efetivas para os desafios públicos. ■



Imagem: Flickr @Atricon

como o atual, em que o conceito de liberdade é confundido como vale-tudo.

A segunda epístola foi o Sermão da Montanha, que diz: “Bem-aventurados os que têm fome e sede de justiça, porque eles serão fartos”, que remete aos pobres que precisam do Estado. “A Constituição determina quem tem prioridade. Os pobres precisam dos

serviços públicos. Por isso, têm prioridade. Esta noção precisa nortear a vida do homem e do servidor público”.

Por último, na opinião do ministro, uma das partes mais bonitas da Bíblia: Quando Jesus se ajoelha para lavar os pés dos apóstolos. “O poder acaba, é efêmero, se esvai. O que fica é a dimensão de que, na hora derradeira, possamos olhar para trás e lembrar das pessoas que nós amamos e que amam a gente”.

“Nós falamos muito de democracia. Ela não é um conjunto de adereços, de normas ocas, isso quem entende somos nós. O povo entende que democracia é um regime em que ele seja atendido. Eu compreendo que esse seja o desafio do nosso tempo: contrapor o humanismo ao tecnodeterminismo. Que a tecnologia não nos vença. Sejamos as âncoras, as correntes profundas da sociedade, não a espuma, que se dissolve na praia. Por isso nossa atividade é tão importante”, finalizou, ovacionado por uma plateia de mais de 1500 pessoas. ■

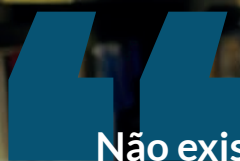


Imagem: Flickr @Atricon



# O PAPEL DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS NO FORTALECIMENTO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

LIGIA CAPUTO



Não existe democracia sem controle. O controle é a costura que mantém o tecido democrático íntegro.



MILENE DIAS DA CUNHA, CONSELHEIRA-SUBSTITUTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ E PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MINISTROS E CONSELHEIROS-SUBSTITUTOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (AUDICON), FALA SOBRE OS DESAFIOS DE PRESIDIR UMA DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO SISTEMA NACIONAL DE CONTROLE EXTERNO.

**Revista TCMRio: A Sra. é presidente da Audicon (Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros-Substitutos dos Tribunais de Contas) eleita em 2024. Qual a importância de haver por determinação constitucional (Art. 73 §2º inciso I) quadros técnicos na composição do colegiado dos Tribunais de Contas tais como os Ministros-Substitutos no caso do TCU e os Conselheiros-Substitutos nos tribunais subnacionais?**

Tenho uma preferência por usar a expressão vagas reservadas aos “quadros permanentes”, e não “quadros técnicos”, por acreditar que esta expressão, além de criar uma distinção equivocada dos demais integrantes do colegiado, acaba por nos afastar da compreensão quanto ao perfil necessário para efetiva atuação dos Tribunais de Contas.

Acredito que o legislador constituinte ao pensar no modelo de composição dos tribunais de contas quis assegurar que a fiscalização e os julgamentos das contas públicas fossem realizados dentro de uma visão técnico-política: técnica no sentido de possuir notórios conhecimentos e experiências em

**A presença de quadros permanentes nos Tribunais de Contas assegura a continuidade e a estabilidade nas decisões.**

Administração Pública, Direito, Economia e Contabilidade; e política no sentido de compreender o processo político para tomada de decisão e aplicação dos recursos públicos, de modo que essas duas visões sejam sopesadas e aplicadas para um efetivo julgamento das contas públicas.

Quis o constituinte que a composição fosse heterogênea em várias áreas de conhecimento, estabelecendo requisitos de escolhas para o parlamento e para o chefe do Executivo, mas assegurando a presença de integrantes da estrutura permanente dos Tribunais de Contas e do Ministério Público de Contas (MPC). É uma forma de mesclar visões e experiências, sem romper com a cultura e a continuidade dos pilares institucionais, que poderiam ser comprometidas caso todas as escolhas do colegiado fossem externas ao órgão. Nesse sentido, percebo a presença dessa perspectiva em dois momentos: a) tanto no art. 73, §2º, inciso I, da

Constituição Federal, que reserva duas das vagas do colegiado aos procuradores de contas e aos auditores (ministros/conselheiros substitutos); b) quanto no art. 73, §4º, da Constituição Federal, quando define competências

permanentes para judicatura de contas aos auditores (ministros/conselheiros substitutos), seja em substituição ou não a ministros/conselheiros.

O desenho dos Tribunais de Contas se assemelha ao desenho dos Tribunais Judiciários (juízes, desembargadores, procuradores), mas com o quinto invertido. Assim, os membros dos Ministérios Públicos de Contas atuam permanentemente junto aos Tribunais de Contas, com a missão primordial de atuarem como fiscais da lei e a cadeira reservada no colegiado assegura o intercâmbio de experiências vivenciadas de um cargo para o outro. Por sua vez, os ministros/conselheiros substitutos, equiparados aos juízes de Direito, exercem permanentemente a judicatura, seja relatando seus próprios processos, seja substituindo os titulares, o que lhes permite adquirir uma visão aprofundada sobre questões contábeis, financeiras, econômicas



e jurídicas aplicadas ao julgamento de cada caso concreto, o que assegura a continuidade e a estabilidade nas decisões, mantendo a coesão e a qualidade na fiscalização dos recursos públicos.

Pontuado isso, as duas vagas reservadas a esses integrantes da estrutura permanente do controle externo – uma reservada aos auditores (ministros/conselheiros substitutos), ingressos por concurso público e com competências específicas e permanentes de judicatura de contas e outra provida por membro do Ministério Público de Contas, também providos por concurso público e competências ministeriais específicas – visa a garantir o funcionamento das Cortes de Contas dentro dessa troca de experiências e vivências profissionais (internas e externas) para assegurar uma visão mais ampla do controle externo, pois enriquece o colegiado, possibilitando uma análise criteriosa da aplicação dos recursos públicos, ao tempo em que fomenta a melhoria na gestão, na medida em que as decisões, dentro de uma vasta gama de possibilidades interpretativas, acabam por se integrarem a partir do exercício independente e autônomo dos integrantes do colegiado para desempenhar seu papel de controle com eficiência e isonomia.

**Revista TCMRio: Atualmente os Tribunais de Contas priorizam as auditorias operacionais sem negligenciar no entanto as auditorias de conformidade. Quais os motivos dessa mudança de paradigma e**

**A Administração Pública, ao utilizar-se de medidas consensuais, exercita sua autoridade para preservar a ordem pública de maneira mais eficiente.**

**quais os impactos que ela acarreta para a boa governança?**

Os tribunais de contas têm se modernizado cada vez mais para entregar um controle externo mais qualitativo quanto à eficiência, eficácia e efetividade da aplicação dos recursos nas mais variadas das políticas públicas. E para isso têm desenvolvido novas ferramentas e dado mais ênfase nas auditorias operacionais. As auditorias operacionais se diferem de outros tipos de auditoria por examinarem se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento, conforme a ISSAI 3000/17.

Essa é uma mudança de paradigma do controle externo não só brasileiro, mas também mundial. Em cenários de recursos limitados e necessidades ilimitadas, torna-se ainda mais necessário maximizar os resultados dos recursos públicos, aumentar a transparência e promover a *accountability*. Nesse sentido, os Tribunais de Contas têm caminhado cada vez mais para ampliar sua participação nas análises e avaliações de políticas públicas brasileiras.

As auditorias operacionais impactam diretamente as atividades do governo ao verificar o uso dos recursos, as metas de políticas públicas e o alcance dos impactos pretendidos, tendo como principal objetivo pro-

mover, de forma construtiva, uma governança econômica, eficaz e eficiente e contribuir para a responsabilização e a transparência. Com as auditorias operacionais, os Tribunais de Contas demonstram sua capacidade de entregar uma fiscalização não apenas quantitativa, mas também qualitativa dos gastos públicos, sendo o que acredito seja nossa principal finalidade.

**Revista TCMRio: A Nova Lei de Licitações e Contratos aponta para a busca de métodos consensuais para a resolução de conflitos. Quais as vantagens do consensualismo e que impactos podem acarretar para a Administração Pública?**

A legislação brasileira tem caminhado para a resolução consensual dos conflitos, e a Nova Lei de Licitações e Contratos traz essa possibilidade expressamente ao prever seu uso na extinção do contrato e nas controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, como as questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações.

É interessante observar que a tradicional abordagem da indisponibilidade e da supremacia do interesse público tem incorporado novas perspectivas em face da tutela aos direitos fundamentais dos particulares. Fato é que a aplicação de uma solução consensual na gestão pública decorre não apenas de fatores ideológicos. Há um reconhecimento de que se torna inviável para a Administração Pública deter todo o conhecimento e os meios necessários para apresentar as soluções mais adequadas e eficientes. Se observarmos, principalmente a





partir de 2014, o Brasil começou a se deparar com inúmeros problemas nas contratações de longo prazo, nas mais variadas áreas, como rodovias, energia, aeroportos etc., realizadas conforme o modelo tradicional, cuja execução se tornou inviável, fosse por falhas nas projeções, fosse por descumprimento da própria Administração.

Tudo isso acarretou inúmeros processos judiciais e a paralisação de investimentos e prejuízos aos serviços públicos. Por isso, a Administração Pública, ao utilizar-se de medidas consensuais, exercita a sua autoridade para fazer frente à preservação da ordem pública, balizando-se pela supremacia do interesse público, com a oportunidade de construção de soluções com o particular, de modo a atingir melhor resultado que o litígio judicial.

De maneira resumida, o impacto está na celeridade das resoluções dos conflitos, na redução de custos processuais, diminuição da judicialização de questões administrativas, além de aumentar a confiança dos fornecedores e prestadores de serviços no processo de contratação pública, beneficiando, assim, a Administração Pública e a sociedade. Por isso, considero importante a iniciativa do Tribunal de Contas da União de editar a Instrução Normativa TCU nº 91/2022, que aprovou um modelo de solução consensual de conflitos, em que a renegociação promovida entre as partes é por ele próprio acompanhada. Acredito

que todos temos a ganhar enquanto sociedade com a solução consensual dos conflitos: a assunção de responsabilidades e a definição de compromissos mútuos é um meio de reforçar a ética e a confiança nas relações, com ambas as partes estabelecendo medidas voltadas ao interesse público. Entretanto, ainda é preciso haver uma maior regulamentação quanto ao consensualismo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas, bem como um investimento em capacitação dos agentes envolvidos na mediação.

**Revista TCMRio: Como as entidades representativas dos Tribunais de Contas (Atricon, Abracom, CNPTC, IRB, Audicon e Ampcon) podem promover ações articuladas entre os Tribunais de Contas a fim de promover a integração do sistema nacional de controle externo?**

É interessante observarmos que, em que pese possuímos uma estrutura pequena, temos várias entidades representativas. O que isso nos revela? Que ainda não conseguimos alcançar uma integração ideal ou considerada boa o suficiente entre todos os agentes que fazem o controle externo. Não enxergue isso como uma crítica. É apenas uma constatação, que nos revela que precisamos investir mais no diálogo

para entender o que precisamos pacificar para avançar.

Nesse sentido, penso que o diálogo e a articulação das entidades representativas é um meio importante para definir os pontos de melhoria, o que precisa ser uniformizado, as questões internas que precisam ser pacificadas, a consolidação do papel de cada um dentro dos Tribunais de Contas para, em seguida, unir forças para fortalecer e robustecer o controle externo brasileiro.

Nesse cenário, as entidades representativas podem e devem promover a integração do sistema nacional de controle externo por meio de diversas ações articuladas, como a harmonização de normas e procedimentos, a promoção de capacitações conjuntas e o desenvolvimento de plataformas de compartilhamento de informações. A criação de fóruns, comitês técnicos, comissões e grupos de trabalho permanentes de diálogo, de cooperação e solução de conflitos também é fundamental. Essas ações podem fortalecer a judicatura, o ministério público de contas e a padronização das práticas de auditoria e de controle externo, aumentar a eficiência na fiscalização e garantir uma atuação mais coordenada e eficaz dos Tribunais de Contas em todo o país, promovendo uma maior transparência e *accountability* na gestão pública.

**Revista TCMRio: Como a Sra. avalia a PEC 39/2022 conhecida como a PEC da Essencialidade dos Tribunais de Contas e qual a importância de sua aprovação?**

A PEC 39/2022 tem como objetivo evitar que os Tribunais de Contas existentes venham a ser extintos por divergências políticas. A

**Controle externo eficiente é aquele que faz a diferença na vida das pessoas.**



aprovação da PEC 39/2022 será um marco importante para o controle externo brasileiro, ratificando no texto constitucional o papel essencial dos Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da Administração Pública e, principalmente, protegendo o órgão de conflitos oriundos por divergências políticas.

Cabe ressaltar que os Tribunais de Contas exercem o papel de defesa do erário e do interesse público, contribuindo para a melhoria da qualidade e da efetividade das políticas públicas em benefício da sociedade, mediante atividades de orientação, fiscalização e avaliação de resultados no que concerne à regularidade da aplicação dos recursos públicos. Por isso, é importante, para sua necessária imparcialidade e independência, que o controle externo brasileiro não sofra qualquer tipo de pressão política que coloque em risco a sua existência. É nesse contexto que considero residir toda a relevância da PEC 39/2022.

**Revista TCMRio: A Sra. defende que os agentes de controle devem ter sensibilidade ao avaliar as políticas públicas para saber até que ponto essas ações estão impactando o cidadão. Essa é uma visão moderna do controle externo e social voltada para uma perspectiva mais humanística. Essa vertente do controle traz resultados mais concretos para os cidadãos?**

Eu acredito que controle externo eficiente é aquele que faz a diferença na vida das pessoas. E não apenas que faça a diferença, mas

que essa diferença seja sentida e percebida por todos os cidadãos. Há uma distinção entre fazer a diferença e essa diferença ser notada.

Quando nós julgamos a aplicação de determinado recurso ou fiscalizamos as contas de um determinado gestor e, a partir disso, uma irregularidade é corrigida, como uma maior verba no orçamento de saúde, por exemplo, podemos dizer, em um raciocínio consequencial lógico e generalista, que o aumento de recursos destinados à saúde faz a diferença na vida das pessoas. Mas, se uma pessoa está doente e vai até o posto da sua comunidade e passa horas para ser atendida, leva dias ou meses para conseguir uma medicação ou realizar um procedimento ou, pior, tem seu estado de saúde agravado nos corredores desse posto de saúde, essa diferença não foi sentida pelo usuário, nem percebida pelos que estão em volta.

Entender que não basta avaliar a destinação e aplicação do recurso sob um ponto de vista apenas normativo-contábil-financeiro é crucial para um controle externo mais eficaz e voltado para os resultados concretos que impactam diretamente a vida dos cidadãos. Esse olhar considera não apenas a conformidade com as normas legais, mas também a efetividade das políticas públicas na melhoria

**Precisamos ajustar nossos instrumentos de fiscalização para incluir a sociedade e focar nos impactos sociais.**

da qualidade de vida da população. E, para isso, a sociedade precisa ser incluída nessa análise, não pode ser apenas destinatária passiva, precisa ser incluída e ouvida nas fiscalizações. A análise do orçamento e o cumprimento do mínimo constitucional destinado às políticas públicas de saúde e educação, por exemplo, é um ponto de partida, não de chegada.

Nossas crianças estão protegidas para desenvolver todo seu potencial humano? Estamos formando capital intelectual no nosso país? Nossa população está segura? Nossos idosos são recompensados após décadas de trabalho e dedicação com uma aposentadoria digna? Temos qualidade de vida e bem-estar social? Eu acredito que, ao ajustar nossos instrumentos de fiscalização e julgamento para incluir a sociedade e focar nos resultados práticos e nos impactos sociais, podemos contribuir para a implementação de políticas mais justas e eficazes, promovendo a inclusão social e o bem-estar dos cidadãos.

**Revista TCMRio: Qual o papel desempenhado pelos Tribunais de Contas para o fortalecimento da democracia?**

Eu acredito que não existe democracia sem controle. O controle é a costura que mantém o tecido democrático íntegro. Ao examinar a legalidade, a legitimidade, a economicidade e os benefícios fiscais na aplicação dos recursos públicos, o controle assegura a confiança no regime democrático, na medida em que submete à fiscalização e à

*account-*



ability todos os agentes públicos. Nesse sentido, os Tribunais de Contas, ao examinarem a aplicação e a qualidade dos gastos públicos e sua efetividade em termos de resultados de políticas públicas, contribuem significativamente para assegurar o atendimento dos interesses dos cidadãos, principalmente no que concerne à fiscalização da sociedade sobre os governantes a respeito das dimensões operacional, patrimonial, financeira, orçamentaria e contábil da gestão dos recursos públicos. Ao identificar e corrigir irregularidades, promover a boa governança e assegurar a correta aplicação dos recursos públicos, os Tribunais de Contas contribuem para a construção de um Estado mais transparente e responsável, em que os gestores públicos são efetivamente responsabilizados por suas ações, fortalecendo assim os pilares democráticos.

**Revista TCMRio: Como a Audicon pode contribuir para consolidar os princípios e diretrizes internacionais do controle externo, de modo a uniformizar e assegurar a efetividade de sua atuação?**

A efetividade do controle externo tem como questão basilar e essencial a independência dos agentes que nele atuam. Não por acaso a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) traz na ISSAI nº 10 tal princípio (nº2) como

determinante para promover credibilidade, qualidade e profissionalismo e a independência das instituições de controle externo.

Nesse ponto, acho importante pontuar que, longe de ser uma questão meramente corporativa, quando a Audicon defende a judicatura dos ministros/conselheiros substitutos também está defendendo a efetividade do controle externo. Como disse anteriormente, o modelo dos tribunais de contas possui dois agentes com competências judicantes: ministros/conselheiros e auditores (ministros/conselheiros substitutos). Os primeiros se equiparam a ministros do STJ (TCU) e desembargadores (demais tribunais de contas), e os segundos se equiparam a juiz do TFR (TCU) e juiz de entrância final (demais Tribunais de Contas). Assim, a definição e consolidação das atribuições judicantes dos auditores (ministros/conselheiros substitutos) é essencial para o funcionamento dos tribunais

de contas tal como concebido pelo constituinte, pois, caso contrário, estaríamos diante

de uma judicatura de contas fragmentada.

Tal como no Judiciário, não se cogita o fortalecimento dos ministros/desembargadores em prejuízo dos juízes de qualquer entrância. Nos Tribunais de Contas também não podemos considerar o fortalecimento dos Tribunais de Contas sem que a judicatura de todos os seus agentes também esteja definida e consolidada, cada qual em seu papel. É nessa direção que temos buscado trabalhar nas poucas assimetrias que ainda persistem no âmbito do controle externo brasileiro.

Além disso, faz parte do Estatuto da Audicon (art. 1º, inciso XIV) “defender e aprimorar o controle externo exercido pelas Cortes de Contas, pugnando pelo desenvolvimento e uniformização de procedimentos, respeitadas as peculiaridades de cada jurisdição”.

Nesse sentido, a Audicon tem trabalhado não somente para assegurar a independência da judicatura dos ministros e conselheiros substitutos, mas também para consolidar os princípios e diretrizes internacionais do controle externo por meio de várias iniciativas. Entre elas, a promoção de intercâmbios e parcerias com as demais entidades de fiscalização, a participação ativa em fóruns e organizações de controle e a disseminação de boas práticas e padrões entre seus membros. Além disso, a Audicon tem buscado promover capacitações contínuas para os seus associados e desenvolver estudos e pesquisas que contribuam para a uniformização e a efetividade das práticas de controle externo no Brasil, alinhando-se aos padrões globais de excelência. ■



# ESPIONAGEM, INTELIGÊNCIA, INFOCONTAS...

## QUAL A RELAÇÃO DESSES TERMOS COM O CONTROLE EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS?

MARCIO BATISTA MARINOT E  
SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

**A** expressiva massa de recursos públicos administrados pela União, Estados e Municípios é executada por meio de uma infinidade de ações, definidas como projetos e atividades, estabelecidos nos instrumentos de planejamento e orçamento. Segundo as palavras do Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU) Walton A. Rodrigues, é evidente que os Tribunais de Contas não têm a capacidade de se manifestar tempestivamente em relação a todas essas ações que demandam recursos públicos. Assim, a seletividade, inerente à atividade de auditoria, é procedimento fundamental para o aprofundamento em questões mais relevantes.

Para que haja a seletividade requerida é preciso estudos de estratégia, de inteligência, para garantir que os poucos recursos materiais e humanos do controle sejam plenamente utilizados e abranjam a fiscalização da maior parte dos recursos públicos, de modo que se convertam em resultados concretos para a sociedade. Não se pode perder de

vista que esta é a verdadeira razão da existência e manutenção dos Tribunais de Contas brasileiros.

Espionagem, inteligência, contraespionagem e operações de inteligência não são temas contemporâneos. Os registros históricos mostram que a atividade de inteligência vem sendo utilizada desde os primórdios das civilizações e que, diante da complexidade cada vez maior do corpo social e do Estado, ela se aprimorou e ganhou novos contornos.

Gonçalves afirma que as primeiras evidências escritas do uso da inteligência remontam aos sumérios e aos egípcios. As informações estavam relacionadas tanto a assuntos militares quanto a matérias de administração do Estado.

Outro registro bem remoto da atividade é a obra do general chinês Sun Tzu, intitulada “A arte da guerra”, escrita no século IV antes de Cristo (544 a 496 a.C.). No capítulo especí-

fico que trata do uso de espies o autor retrata:

“O que possibilita ao soberano inteligente e seu comandante conquistar o inimigo e realizar façanhas fora do comum é a previsão, conhecimento que só pode ser adquirido através de homens que estejam a par de toda movimentação do inimigo.

Por isso, devem-se manter espies por toda parte e informar-se de tudo.”

Antunes afirma que a atividade de inteligência separada organizacio-





**A Informação constitui vantagem competitiva sustentável para nações, organizações e pessoas, sendo, no contexto da sociedade da informação, questão de sobrevivência.**

de inteligência passou a fazer parte do planejamento governamental como mais um mecanismo capaz de atribuir racionalidade ao funcionamento do Estado.

É bom lembrar que, no Brasil, o termo “inteligência” passou a ser utilizado em substituição a “informações”, a partir de 1990, por ocasião da extinção do Serviço Nacional de Informações – SNI.

Percebe-se, atualmente, o reconhecimento por grande parte dos autores de que a informação e o conhecimento são os elementos centrais, cruciais e fundamentais da nova ordem mundial. A Informação constitui vantagem competitiva sustentável para nações, organizações e pessoas, sendo, no contexto da sociedade da informação, questão de sobrevivência, em função do maior dinamismo e velocidade com que ocorrem as transformações.

Apesar de o senso comum normalmente associar a atividade de inteligência à espionagem, o processo de inteligência é muito mais amplo.

A espionagem é o ato de observar algo ou alguém de maneira que o outro não saiba. Seu foco é obter, de modo clandestino ou sem autorização, acesso a informações sigilosas.

Conforme Almeida Neto, inteligência corresponde “à atividade permanente e especializada de coleta de dados, produção e difusão metódica de conhecimentos, a fim

de assessorar o usuário na tomada de decisão relevante”.

Segundo o mesmo autor a contrainteligência, por sua vez, é “a atividade de detecção, identificação, avaliação, prevenção, obstrução, exploração e neutralização das ameaças, internas e externas, às informações sensíveis que a organização detém ou às suas áreas, instalações, pessoas e interesses, inclusive provenientes de inteligência adversa”.

Na mesma direção o autor retrata que as operações de inteligência não constituem propriamente um ramo autônomo da atividade de inteligência, “mas sim um instrumento auxiliar da inteligência em sentido estrito e da contrainteligência para a realização da busca de dados negados ou indisponíveis e, em certas situações, para neutralização de ações adversas”.

As referidas operações contemplam o emprego de técnicas operacionais que viabilizam a execução das ações de busca, maximizando potencialidades, possibilidades e operacionalidades. Entre as mais conhecidas, encontram-se a vigilância, estória, a cobertura, a observação, a memorização e descrição, o reconhecimento, a desinformação, o recrutamento operacional, a entrevista, o interrogatório, a interceptação de sinais e dados, o disfarce, as comunicações sigilosas, a leitura da fala, a entrada e o emprego de recursos tecnológicos (fotointerpretação, identificação de pessoas etc.).

Neste contexto e para não correr o risco de violar o princípio constitucional da eficiência, os Tribunais de Contas brasileiros não podem trabalhar com “massas de informações” de maneira

nal-  
mente  
s u r g i u  
apenas a partir da complexificação das guerras, no final do século XIX, por meio de *staffs* responsáveis pelo planejamento e suporte de informações que pudessem auxiliar os comandos nas tomadas de decisão e de controle.

Segundo a mesma autora, a partir de meados dos anos 1940, firmou-se a crença de que a inteligência seria uma atividade fundamental para o processo de tomada de decisões governamentais. Neste contexto, a organização do sistema



meramente empírica, acarretando grande desperdício de recursos humanos, materiais e financeiros. Devem, portanto, utilizar sistemas de inteligência para a gestão da informação, de modo a superar o amadorismo e alcançar a racionalidade gerencial exigida pelo referido princípio constitucional.

Os Tribunais de Contas estão se estruturando para este fim e, principalmente, a partir da criação, em 2 de julho de 2013, da Rede Nacional de Informações Estratégicas para o Controle Externo, denominada INFOCONTAS, por meio de Acordo de Cooperação Técnica firmado entre a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon, Instituto Rui Barbosa – IRB e os Tribunais de Contas brasileiros, incluindo o Tribunal de Contas da União – TCU.

A Rede, constituída como espaço colegiado e permanente no âmbito dos Tribunais de Contas brasileiros, é o conjunto harmônico e integrado de Unidades de Informações Estratégicas, instituídas e implantadas em cada Tribunal partícipe da Rede, com vistas à cooperação técnica e ao intercâmbio de dados e conhecimentos, no interesse das ativi-

dades de Inteligência de Controle Externo.

As Unidades de Informações Estratégicas, independentemente de sua denominação, são unidades organizacionais dos Tribunais de Contas brasileiros as quais competem adotar métodos, técnicas, procedimentos e formalidades inerentes à atividade de Inteligência de Controle Externo. Ou seja, têm a atribuição de exercer a atividade especializada de produzir informações e conhecimentos que permitam às autoridades competentes, nos níveis estratégico, tático e operacional, adotar decisões que resultem em aumento de eficiência das ações de controle externo e realizar ações que exijam a utilização de métodos e técnicas de investigação de ilícitos administrativos.

Os resultados alcançados por determinados integrantes da Rede INFOCONTAS proporcionaram à Atricon regulamentar diretrizes, sob a forma de Resolução, com o propósito de orientar os Tribunais de Contas.

A Resolução Atricon 07/2014 estabeleceu diretrizes sobre a adoção de boas práticas relacionadas à gestão de informações estratégicas no contexto da Inteligência de Controle Externo. Essas práticas visam garantir a eficiência e a segurança na coleta, análise e uso de informações relevantes para o exercício das atividades de fiscalização e controle. A resolução busca promover a transparência, a confidencialidade e a integridade dessas informações, contribuindo para o aprimoramento

do trabalho dos Tribunais de Contas brasileiros.

Na mesma esteira, a Atricon incluiu no Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas – MMD-TC um indicador que avalia a capacidade dos Tribunais de Contas brasileiros de obterem e utilizarem informações estratégicas para aprimorar o controle externo. O MMD-TC tem como objetivo verificar o desempenho dos Tribunais de Contas brasileiros em comparação com boas práticas internacionais e diretrizes estabelecidas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon

Ademais, ao consolidar o uso da atividade de inteligência, com a utilização de técnicas e metodologia próprias, tem propiciado aos Tribunais de Contas se aproximarem das unidades de inteligência de outros órgãos públicos, a exemplo da Receita Federal, do Ministério Público, das Polícias Federal, Civil, Militar e da Controladoria-Geral da União, o que tem viabilizado a troca de informações, bem como a realização de ações e operações conjuntas visando ao combate à corrupção e ao desvio de recursos públicos.

A corrupção tem efeitos profundos e abrangentes na sociedade, afetando diversos aspectos da vida econômica, política e social. Ela aumenta os custos operacionais do país, tornando os negócios menos competitivos, facilita as atividades do crime organizado, comprometendo a segurança e a ordem pública, bem como prejudica a eficiência do gasto público, desviando recursos que poderiam ser investidos em áreas como saúde, educação e infraestrutura.

**A corrupção tem efeitos profundos e abrangentes na sociedade, afetando diversos aspectos da vida econômica, política e social.**



Não se pode perder de vista que a corrupção é um problema global que afeta a eficiência, a justiça e a confiança nas instituições. Para combatê-la, a cooperação interinstitucional entre as unidades de inteligência dos Tribunais de Contas brasileiros e outras instituições, desempenha um papel crucial.

As unidades de inteligência dos Tribunais de Contas têm acesso a dados relevantes sobre gastos públicos, licitações, contratos e gestão financeira. Ao compartilhar essas informações com outras instituições, como o Ministério Público, a Polícia Federal e a Receita Federal, é possível identificar padrões suspeitos e investigar casos de corrupção de forma mais eficiente.

A cooperação interinstitucional permite a análise conjunta de grandes volumes de dados e facilita investigações conjuntas. As unidades de inteligência podem usar técnicas avançadas, como análise de redes, mineração de dados e inteligência artificial, para identificar transações atípicas, conexões entre empresas e

**Cada real usurpado por meio da corrupção retira a possibilidade real de uma vida mais digna ou ainda a própria vida.**

agentes públicos, e movimentações financeiras suspeitas, enquanto a Polícia Federal, dentre outras organizações, pode conduzir operações de campo, e o Ministério Público, atuar na responsabilização criminal.

Essa análise cruzada fortalece a detecção de irregularidades, e a fiscalização promove a transparência e contribui para uma administração pública mais íntegra e eficiente.

Partindo da premissa de que o “crime está organizado”, cabe às instituições públicas unirem-se e organizarem-se para que os esforços conjuntos possam dirimir as deficiências inerentes a cada uma.

É fato que

nenhuma organização isolada tem a competência e os recursos necessários para debelar as atrocidades que assolam nossa sociedade e, em particular, os mais necessitados dos serviços do Estado, como saúde, educação e segurança. Cada real usurpado dessa fatia da sociedade por meio da corrupção retira a possibilidade real de uma vida mais digna, ou ainda, a própria vida.

As atividades de Inteligência de Controle Externo, capitaneadas pela Rede INFOCONTAS, em conjunto com a cooperação interinstitucional, são instrumentos poderosos para mudar esta realidade e, certamente, contribuirão para que os Tribunais de Contas alcancem a almejada eficiência preconizada na nossa Carta Magna. ■



**Marcio Batista Marinot**

Auditor de Controle Externo do TCE-ES; Mestre em Gestão Empresarial - FGV-RJ.



**Sebastião Carlos Ranna de Macedo**

Conselheiro do TCE-ES; Vice-Presidente de Desenvolvimento do Controle Externo - ATRICON



# DO TCMRIO

A AUDITORA DE CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO ADRIANA SALGADO FOI SELECIONADA, COM MAIS SETE AUDITORES DE OUTROS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DO BRASIL, PARA INTEGRAR A EQUIPE QUE, DESDE 01 DE JULHO DE 2024, FAZ PARTE DO CONSELHO DE AUDITORES DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU).

DEBORA METH





**R**ecebi a notícia com muita satisfação e orgulho de poder representar o meu país externamente, além de representar o TCMRio em missão tão relevante”, destaca Adriana. “Também entendo que será uma grande responsabilidade e oportunidade de aprendizado junto aos demais profissionais”, acrescenta. Não é sua primeira experiência fora do país, pois já havia trabalhado no Tribunal de Contas de New South Wales, na Austrália, mas nunca imaginara um dia trabalhar na ONU.

Graduada em Engenharia Química pela UFRJ, com pós-graduação em Contabilidade pela University of New South Wales (UNSW), na

Austrália, Adriana ingressou no TCMRio em 2000, aprovada em concurso público para o cargo de auditor de controle externo. Trabalhou a maior parte do tempo na 1ª Inspeção-Geral de Controle Externo (1ª IGE) até exercer o cargo de Inspectora-Geral da 3ª IGE, que cuida da área da Educação.

“Quando o Tribunal de Contas da União (TCU) abriu oito vagas para o processo seletivo do Conselho de Auditores da ONU, achei a perspectiva muito interessante, uma excelente oportunidade de realizar um trabalho na mais importante instituição multilateral do mundo, que traria a oportunidade de conviver com profissionais de diferentes origens e formações e de contri-

buir com a importante missão da ONU. Outro aspecto que me atraiu foi a possibilidade de trazer para o TCMRio aprendizados advindos de outras instituições. Então, participei do processo seletivo, que incluiu prova de inglês, entrevista e necessidade de capacitações prévias em Normas Internacionais de Contabilidade (IPSAS)”, explica, destacando o alto nível técnico dos tribunais brasileiros.

O TCMRio festejou a aprovação da auditora, que vem confirmar a alta qualificação de seu corpo técnico, oferecendo-lhes oportunidades para uma nova experiência, além de projetar mundialmente a imagem positiva desses profissionais.

# PARA O CONSELHO DE AUDITORES DA ONU

A auditora enaltece a política do TCMRio de valorização de seus servidores, com a oferta contínua de treinamento e capacitação, “o que sempre nos permitiu realizar trabalhos de grande qualidade técnica, importantes também para os jurisdicionados e para todo o sistema de controle externo brasileiro”.

Na ONU, ela exercerá funções similares às que já desenvolvia no TCMRio. “Faço parte da equipe de auditoria financeira da UNICEF, o Fundo da ONU voltado para a infância. Minha função é similar à de auditoria financeira no TCMRio

ou em outros tribunais de contas brasileiros, até porque as regras de auditoria financeira e as normas contábeis internacionais utilizadas como critério pela ONU, as IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*), são as mes-

mas adotadas no Brasil. Apenas as entidades auditadas são novas para os auditores, exigindo aprofundados estudos para compreender a estrutura da ONU, bem como os ciclos contábeis de seus fundos e entidades”, esclarece.

**Minha função é similar à de auditoria financeira no TCMRio ou em outros tribunais de contas brasileiros, até porque as regras de auditoria financeira e as normas contábeis internacionais utilizadas como critério pela ONU, as IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*), são as mesmas adotadas no Brasil.**



## A eleição na ONU

O Conselho de Auditores da Organização das Nações Unidas (ONU) – *Board of Auditors* – é composto por três auditores-gerais, ou titulares de cargos equivalentes, que representam instituições de controle de Estados-membros da ONU, com mandato de seis anos. O Brasil ocupa atualmente a vaga de seu antecessor, o Chile, cujo mandato se encerrou em junho de 2024. O Brasil foi escolhido por aclamação, numa eleição realizada na sede da ONU, em Nova Iorque, com as presenças do então presidente do TCU, Ministro Bruno Dantas, do vice-presidente e corregedor do Tribunal à época, Ministro Vital do Rêgo, e do representante permanente do Brasil na ONU, embaixador Sérgio Danese. Essa é mais uma conquista dos órgãos de controle externo brasileiros, visto que o TCU preside, com mandato até 2025, a Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai).

O Presidente do TCU é um dos três líderes no Colegiado da ONU, composto também pelo auditor-geral da República Popular da China, Hou Kai (mandato 2020-2026);

e pelo primeiro-presidente da Corte de Contas da França, Pierre Moscovici (mandato 2022-2028). A presidência do Colegiado obedece a um sistema de rodízio bianual. Desde janeiro de 2024, é exercida pela China.

Integrar o *Board* faz com que o Brasil tenha a função relevante de garantir que os recursos financiados por mais de 190 países-membros da ONU sejam utilizados de forma eficaz e de acordo com normas e regulamentos. Iniciativas globais vitais, como o combate à pobreza e à desigualdade, estão entre as pautas, assim como a questão climática, a manutenção da paz e da estabilidade política e a busca pelo desenvolvimento sustentável.

Adriana Salgado vai integrar uma equipe que ficará responsável pela auditoria externa das contas de organizações integrantes do sistema ONU. Anualmente serão emitidos relatórios com opiniões, conclusões e recomendações, um diagnóstico de como cada instituição gerencia os recursos que a financiam. O objetivo é verificar a confiabilidade dos dados contábeis

e se as transações realizadas pela organização estão regulares e de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis.

Adriana destaca que o TCU tem fornecido extenso treinamento para os auditores. Conta que “nos meses de abril, maio e junho de 2024, participamos de capacitações e estudos sobre normas contábeis internacionais, auditoria financeira e sobre as entidades que fiscalizaremos – no meu caso, a UNICEF. Assistimos também a diversas apresentações da equipe do Chile, substituída pelo Brasil no Conselho de Auditores. Os estudos sobre auditoria financeira e sobre a entidade fiscalizada continuarão ao longo de todo o trabalho”, afirmou. “Toda essa preparação dá muita confiança aos auditores. E minha experiência de mais de 20 anos no TCMRio também me deixa tranquila quanto à realização desta auditoria”, ressalta.

O trabalho não é simples. Em 2022, por exemplo, as despesas da ONU totalizaram cerca de 67 bilhões de dólares e, desse volume, coube ao *Board of Auditors* auditar aproximadamente 40 bilhões de dólares,



Imagem: TCU

**Nos meses de abril, maio e junho de 2024, participamos de capacitações e estudos sobre normas contábeis internacionais, auditoria financeira e sobre as entidades que fiscalizaremos - no meu caso, a UNICEF.**

valor dividido entre cada uma das três instituições que compõem o Conselho, informa a auditora.

Explica, ainda, que três representantes do Brasil ficarão alocados permanentemente em Nova York, na sede da ONU. “Quanto às equipes, parte delas será designada em caráter permanente, enquanto outros auditores terão dedicação parcial e retornarão a seus times anteriores após a execução de tarefas no projeto durante um período determinado. As equipes não ficarão no Brasil, trabalhando de forma remota, fazendo eventuais viagens às entidades fiscalizadas quando necessário, de acordo com a programação dos trabalhos”, completa.

A equipe brasileira selecionada é composta por cerca de 70 auditores, incluindo outros de tribunais de contas estaduais e municipais e da Controladoria-Geral da União (CGU). Há, ainda, integrantes da Secretaria de Controle Externo da ONU (SecexONU) do TCU, unidade que ficará responsável por realizar as auditorias no Conselho de Auditores da ONU: o diretor de auditoria externa é Maurício Wanderley; o diretor-adjunto é Tiago Dutra, um dos estruturadores do projeto, e o secretário é Eduardo Fávero, todos do TCU.

Além de Adriana Salgado, também foram selecionados os auditores

Carlos Alberto Cascão Júnior (TCDF), Carolina Oliveira da Silva (TCE-GO), Jorge Pinto de Carvalho Júnior (TCM-SP), Juliana Medeiros das Neves (TCE-SC), Larissa Fidelis (TCMPA), Lorena Oliveira de Sousa (TCE-MG) e Vítor Maciel dos Santos (TCM-BA). Eles vão auditar os seguintes organismos da ONU:

- Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef)
- Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA)
- Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres)
- Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)
- Escritório das Nações Unidas em Viena (UNOV)
- Mecanismo Residual Internacional para Tribunais Criminais (IRMCT)
- Universidade das Nações Unidas (UNU)
- Instituto das Nações Unidas para Formação e Pesquisa (Unitar)
- Fundo Conjunto de Pensões do Staff das Nações Unidas (UNJSPF)
- Missões de Paz da ONU no Kosovo (UNMIK), no Líbano (UNIFIL) e no Chipre (UNFICYP)

Quanto às técnicas de auditoria e requisitos de atuação dos auditores, Adriana afirma que são similares aos observados no Brasil e destaca que “o sistema de controle externo brasileiro tem excelente nível técnico, o que nos prepara para as funções no Conselho de Auditores da ONU”. O grupo tem

tido diversos treinamentos. O que muda, segundo ela, é a exposição a novas estruturas organizacionais e de governança e novas culturas, já que os profissionais da ONU vêm de diversos países diferentes.

“O conhecimento da ONU, no que se refere a políticas de transparência, controles internos e sustentabilidade, por exemplo, poderá contribuir para a difusão de melhores práticas no Brasil e no nosso município. Como exemplo, a ONU foi a instituição que desenvolveu os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030, utilizando-os em seus planos estratégicos e anuais”, acrescenta.

Quanto ao Tribunal de Contas da União, afirma que o órgão de controle federal tem elevado nível técnico e experiência em auditorias complexas, como as da ONU, sendo um grande difusor de conhecimento no nosso sistema de controle externo. “Então, essa troca também tem sido muito rica e certamente será proveitosa para o TCMRio e para o Município do Rio de Janeiro no futuro, pela contribuição e valor agregado que nossas auditorias poderão representar”, celebra.

A auditora reconhece que “o aprofundamento em IPSAS e em técnicas de auditoria financeira tem aportado benefícios técnicos importantes, mas talvez o mais relevante seja atuar num cenário internacional com profissionais de diversas culturas e perfis, como acontece na ONU. Essa participação gerará maior conhecimento técnico em auditoria financeira e normas contábeis internacionais, bem como maior experiência em lidar com equipes de perfis diferentes”, concluiu. ■



# ATRICON IDENTIFICA 5 EXPERIÊNCIAS INOVADORAS E DE SUCESSO NO TRIBUNAL

LIGIA CAPUTO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (TCMRIO) RECEBEU, EM AGOSTO DE 2024, O CERTIFICADO DE GARANTIA DA QUALIDADE DE GESTÃO DO MARCO DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (MMD-TC), CONSIGNADO AO PRESIDENTE LUIZ ANTONIO GUARANÁ PELA EQUIPE DE AVALIAÇÃO, COORDENADA PELO CONSELHEIRO JOAQUIM ALVES DE CASTRO NETO (TCM-GO).



2024

MMDTC



O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRio) recebeu, em agosto de 2024, o Certificado de Garantia da Qualidade de Gestão do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC), consignado ao presidente Luiz Antonio Guaraná pela equipe de avaliação, coordenada pelo conselheiro Joaquim Alves de Castro Neto (TCM-GO).

O MMD-TC integra o Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC), desenvolvido pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), cujo objetivo é medir o desempenho dos tribunais de contas, a cada dois anos, identificando eventuais inovações e boas práticas adotadas por cada Tribunal avaliado. Mas não basta identificá-las; o objetivo final é compartilhá-las com os demais tribunais a fim de aperfeiçoar o sistema nacional de controle externo.

A Comissão designada pela Atricon para avaliar os tribunais de contas da região sudeste — composta pelos conselheiros Joaquim Alves de Castro Neto e Ricardo Torres (TCM-SP), conselheiro-substituto Alberto de Abreu (TCE-AL) e pelas auditoras de controle externo Milene Barbosa (TCM-BA), Priscila Borges (TCM-GO) e Risodalva de Castro (TCE-MT) — apreciou o ciclo de 2024 por dois dias consecutivos. Para estabelecer a interface com a Comissão, foi designado o coordenador do Núcleo de Planejamento e Gestão (NPG) do TCMRio, Carlos Augusto Werneck.

O resultado foi positivo para o TCMRio, uma vez que a Comissão de Garantia da Qualidade de Gestão da Atricon identificou cinco boas práticas implementadas pelo Tribunal. Destacaram-se o Programa Ciência e Gestão pela Educação (PCGE), coordenado pelo conselheiro Felipe Puccioni; a criação do Grupo Interinstitucional da Saúde, tendo à frente o conselheiro Bruno Maia de Carvalho; a automação da fiscalização de atos de pessoal, a cargo da 5ª Inspeção-Geral de Controle Externo, coordenada pelo auditor Heron Rodrigues; a utilização de técnicas de geoprocessamento e análise do risco potencial à erosão do Aterro Sanitário, sob a coordenação do auditor de controle externo Leonardo Fornelos; e o Painel de Gerenciamento/Acompanhamento do Plano Anual de Fiscalização, de responsabilidade do técnico de controle externo Glauber Bueno.

O trabalho de avaliação do desempenho dos tribunais de contas, idealizado e realizado pela Atricon, não se encerra no reconhecimento da qualidade da gestão dos tribunais. O objetivo final é promover a divulgação dos resultados apurados no processo de avaliação e disseminar as boas práticas identificadas em cada um deles entre os demais tribunais.

O IX Encontro Nacional dos Tribunais de Contas, que será realizado em novembro de 2024, em Foz do Iguaçu, será o fórum de discussões e apresentação dos resultados desse ciclo de atividades do Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC).



Imagem: Braulio Ferraz



# EMPREGO DE GEOTECNOLOGIA PELO TCMRIO É RECONHECIDO COMO BOA PRÁTICA

Auditoria no Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho aponta risco de erosão em algumas áreas, podendo ocasionar danos ambientais à Baía de Guanabara.

Imagem: Cadu Freitas

A ATRICON RECONHECEU COMO BOA PRÁTICA A APLICAÇÃO DE METODOLOGIA ACADÊMICA E A COLETA DE DADOS ESPACIAIS ATUALIZADOS COM O USO DE DRONES. A 6ª IGE TEM SE EMPENHADO EM APRIMORAR A QUALIDADE DE SUAS FISCALIZAÇÕES POR MEIO DE GEOTECNOLOGIAS, COMO DRONES, DADOS ESPACIAIS FORNECIDOS PELA PREFEITURA (SISTEMA MUNICIPAL DE INFORMAÇÕES URBANAS - SIURB) E FERRAMENTAS DE GEOPROCESSAMENTO, COMO O ARCGIS.

**ELBA BOECHAT**

Uma fiscalização realizada em julho de 2023 por auditores da 6ª Inspeção-Geral de Controle Externo (6ª IGE) no Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho, em Duque de Caxias, para verificar a capacidade de tratamento do chorume gerado nos aterros sanitários, sob a responsabilidade da Prefeitura do Rio, trouxe à tona um problema ainda maior: a constatação de que algumas áreas do aterro, principalmente as suas vertentes nas direções sul, sudeste e leste, voltadas para a Baía de Guanabara, apresentam elevado risco morfológico de erosão causada pelas chuvas. Tais vertentes têm maior suscetibilidade à formação de processos erosivos, os quais, caso ocorram, podem causar danos ambientais severos, considerando a proximidade dessas áreas em relação à Baía de Guanabara, o que cria a necessidade de mitigar o risco de contaminação deste importante corpo hídrico.

Para a fiscalização no Jardim Gramacho, a 6ª IGE fez uso do VANT (Veículo Aéreo Não Tripulado), mais conhecido



por drone, uma importante ferramenta tecnológica utilizada nas fiscalizações em campo pelo TCMRio nas auditorias de obras públicas e de preservação do meio ambiente. A utilização de técnicas de geoprocessamento foi considerada uma boa prática pela Atricon na avaliação de 2024.

De acordo com o auditor Leonardo Franklin Fornelos, o uso do drone serviu para gerar um conjunto de imagens e uma representação da superfície do aterro muito atual, conseguindo, assim, fazer melhor controle e aplicar uma metodologia para verificar quais as áreas do aterro, desativado em 2012, têm mais potencial de risco de erosão. Para isso, foi aplicada uma metodologia científica/acadêmica, uma inovação do TCMRio apresentada junto à Universidade Federal do Ceará, que combinou as auditorias com o trabalho científico, gerando resultados por meio das Universidades, o que aumenta a confiabilidade do trabalho da auditoria.

Esse tipo de trabalho feito pela 6ª IGE foi considerado uma boa prática relacionada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o ODS 11, da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), que tem por finalidade tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Cabe destacar que o critério para a seleção do escopo desta fiscalização considerou a relevância do tema em virtude do alto grau de risco e impacto presente nesse passivo ambiental, causado pela poluição decorrente do chorume, caso este venha a con-

taminar mananciais, cursos d'água, lençóis freáticos ou o solo, e a consequente disseminação de doenças junto às comunidades do entorno do aterro sanitário.

A aplicação da metodologia acadêmica/científica permitiu a confecção da Carta de Avaliação do Risco Morfológico à Erosão do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho, sendo este produto classificado em cinco graus de risco à erosão: muito baixo, baixo, moderado, alto e muito alto. A avaliação da representação da superfície do aterro, gerada a partir do conjunto de imagens captado pelo drone, permitiu verificar, entre outras coisas, que as vertentes orientadas nos sentidos sul, sudeste e leste, as mais próximas da Baía de Guanabara, têm uma maior incidência de chuvas, sendo então classificadas como de muito alto risco morfológico à erosão. Logo, tais vertentes apresentam maior suscetibilidade à formação de processos erosivos, que, se ocorrerem, podem causar danos ambientais severos devido à proximidade do corpo hídrico.

No que tange aos problemas apontados na fiscalização, os auditores da 6ª IGE concluíram ser necessário implementar medidas corretivas e melhorias relativas à drenagem de águas pluviais e ao manejo do chorume dos aterros sanitários de Jardim Gramacho e Gericinó (este também alvo da auditoria), a fim de mitigar esses riscos, prevenir danos e garantir a integridade ambiental e a saúde da população do entorno. Tais ações contribuem, inclusive, para o atingimento do ODS 11.6 da Agenda 2030 da ONU. É preciso ressaltar ainda a importância da prefeitura do Rio em priorizar essas ações e assegurar a disponibilidade de recursos financeiros suficientes para a execução das obras e projetos necessários a essas melhorias nos aterros sanitários. ■



Imagem: Bráulio Ferraz



# CONSENSUALISMO EM PROL DA EFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA DA SAÚDE

LIGIA CAPUTO



A ATUAÇÃO DO GRUPO DE TRABALHO PARA COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL NA FUNÇÃO SAÚDE FOI IDENTIFICADA PELA EQUIPE DE AVALIAÇÃO DO MARCO DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (MMD-TC), DA ATRICON, COMO MAIS UMA BOA PRÁTICA DESENVOLVIDA PELO TCMRIO.

Secretário Municipal de Saúde, Daniel Soranz, e o Conselheiro Bruno Maia de Carvalho, em visita ao hospital Souza Aguiar.





Formalizado pela Resolução nº 70, de 26 de abril de 2023, e coordenado pelo Conselheiro Bruno Maia de Carvalho (relator da Saúde para o biênio 2023/2024), o Grupo de Trabalho da Saúde é composto por representantes do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), da empresa pública RioSaúde e da Controladoria-Geral do Município.

Concebido com o objetivo de promover ações conjuntas e reavaliar o processo de prestação de contas da Saúde no Município do Rio de Janeiro, a iniciativa, baseada na consensualidade, demonstra que o esforço comum das entidades participantes proporciona benefícios concretos para a gestão em um espaço de tempo reduzido.

A metodologia de trabalho adotada privilegia um olhar menos impositivo e, sobretudo, mais

contemporâneo das instituições fiscalizatórias em relação à Administração Pública.

“Inicialmente foi traçado um profundo diagnóstico dessa importante política pública e identificadas as principais fragilidades na área da Saúde. A partir daí, todos os atores envolvidos, em amplo processo de diálogo, negociaram metas para que a gestão pudesse buscar a resolução dessas questões recorrentes e crônicas”, destaca o Conselheiro Bruno Maia.

No final do ano passado, o Plenário do TCMRio homologou dois grandes planos de ação destinados à Secretaria Municipal de Saúde e à RioSaúde, contemplando 25 metas relacionadas

a temas diversos como licitações e contratações públicas, governança e estruturação de controles internos.

A fase de monitoramento do cumprimento efetivo das metas pactuadas foi concluída em junho de 2024 e os resultados alcançados foram amplamente debatidos com a gestão, sob a mesma dinâmica dialógica que permeou a condução de todo o trabalho do GT da Saúde, subsidiando o julgamento dos processos de prestação de contas.

Ao valorizar o viés colaborativo, o consensualismo facilita a construção de soluções mais rápidas e adaptadas às circunstâncias de cada situação vivenciada pelo gestor público.

O novo paradigma inaugurado aproxima as instituições públicas e aumenta o grau de aderência ao conteúdo obrigacional negociado, beneficiando, na ponta, o cidadão carioca e o incremento na qualidade dos serviços públicos prestados. ■





# PAINEL DO PAF

LIGIA  
CAPUTO

O PAINEL DESENVOLVIDO PARA GERENCIAR O PLANO ANUAL DE FISCALIZAÇÃO DO TCMRIO (PAF) TAMBÉM FOI RECONHECIDO COMO BOA PRÁTICA NA AVALIAÇÃO DO MARCO DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (MMD-TC), DA ATRICON.

O painel é uma ferramenta interativa que permite ao usuário acessar detalhadamente as informações relativas aos processos que tramitam no TCMRio, utilizando módulos de fiscalização e controle de processos como fonte de dados.

Nele, são exibidas as principais características de cada fiscalização, como a função de governo afetada (Saúde, Educação, Transportes, Meio Ambiente etc.), o tema transversal do Plano Plurianual, o objetivo da fiscalização e os estágios

em que se encontram (previsto, em execução, votado, entre outros).

Existem duas versões da ferramenta: uma pública, acessível pelo site do TCMRio, destinada ao cidadão, e outra interna, disponível na Intranet para todos os servidores.

A primeira página, denominada “Resumo Fiscalizações”, apresenta diversas informações registradas no Sistema de Controle de Processos, como o número de fiscalizações ativas, unidades jurisdicionadas, funções de governo, temas transversais relacionados a cada uma delas, além da distribuição por tipos (acompanhamentos,

monitoramentos, auditorias) e seus respectivos estágios.

O sistema permite segmentar as fiscalizações de acordo com os planos anuais a que estão vinculadas (PAF 2022, PAF 2023), as unidades técnicas executoras e as coordenadorias responsáveis pela revisão dos trabalhos.

Em relação aos prazos das auditorias, o painel monitora automaticamente o cumprimento do cronograma planejado. Quando há atrasos, o sistema envia alertas automáticos por e-mail aos inspetores-gerais e setoriais responsáveis, com cópia para as coordenadorias revisoras da Secretaria-Geral de Controle Externo.

No site do TCMRio, o cidadão pode acessar tanto o plano de fiscalização em vigor quanto aquelas fiscalizações que já foram apreciadas pelo Plenário ou objeto de decisões monocráticas. ■



# DESAFIOS GLOBAIS: AMPLIAÇÃO DAS FRONTEIRAS DE ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

AUDITORA DE CONTROLE EXTERNO E COORDENADORA DA POLÍTICA DE SUSTENTABILIDADE, ALINE PACHECO MEDEIROS RELATA COMO O TCMRIO VEM IMPLEMENTANDO INICIATIVAS ALINHADAS AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) PARA PROMOVER UMA GESTÃO MAIS CONSCIENTE.



## ALINE PACHECO MEDEIROS

Os Tribunais de Contas estão enfrentando uma expansão significativa de sua atuação à medida que os desafios globais se intensificam. Tradicionalmente responsáveis pela fiscalização das finanças públicas e da gestão dos recursos governamentais, as Cortes de Contas estão cada vez mais envolvidas em questões que transcendem o território nacional.

A aceleração das emissões de gases de efeito estufa, a extinção em massa de espécies e a modificação dos sistemas climáticos são sinais marcantes do Antropoceno, que enfatiza a responsabilidade coletiva pelo manejo sustentável dos recursos naturais e pela mitigação dos impactos negativos das ações no ambiente global.

Notícias e relatórios cada vez mais frequentes sobre catástrofes, propagação de doenças, deslocados ambientais e crises sanitárias, como pandemias, caracterizam problemas públicos locais que têm origem em questões globais. O panorama reivindica não apenas um redesenho das práticas de fiscalização e controle, mas também um compromisso renovado com a inovação, com a colaboração e com a transparência, alinhando



prosperidade com a resiliência dos ecossistemas planetários.

Nesse contexto, que exige olhar abrangente e resposta coordenada, passa a ser vindicada dos Tribunais de Contas uma dupla remodelação: da avaliação das políticas públicas, para que seja baseada na efetiva entrega à população, e, na atividade-meio, para o desenvolvimento de uma gestão sustentável também voltada para resultados.

Concebida durante o XXIII Congresso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), a Declaração de Moscou em 2019 já reconhecia os desafios crescentes enfrentados para fiscalização em um mundo cada vez mais interconectado e complexo. Naquele momento já estava delimitado o papel fundamental das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) não apenas no controle das finanças públicas, mas também na construção de capacidades institucionais e na promoção de padrões de governança.

Diante da constatação de que o ambiente mundial de controle externo vem sendo movido pelo incremento do anseio social quanto à fiscalização dos resultados das políticas públicas pelas EFS, incluindo aqueles ligados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030; da necessidade das EFS de aprofundar a análise de dados; e da necessidade das ações das EFS terem maior impacto na gestão pública, a Declaração de Moscou traçou dez diretrizes:




1. A PRESTAÇÃO DE CONTAS POR RESULTADO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS;
2. O APOIO AO ATINGIMENTO DAS PRIORIDADES NACIONAIS E DOS ODS POR MEIO DAS FISCALIZAÇÕES;
3. A EMISSÃO DE RECOMENDAÇÕES PARA AS QUESTÕES NACIONAIS MAIS ESTRATÉGICAS;
4. A CULTURA DE DISPONIBILIZAÇÃO E ABERTURA DOS DADOS PÚBLICOS;
5. A ANÁLISE DE DADOS NA FISCALIZAÇÃO;
6. A EXPERIMENTAÇÃO CIENTÍFICA;
7. A PRIORIZAÇÃO DAS ATIVIDADES PARA OS GRANDES PROBLEMAS NACIONAIS;
8. A CAPACITAÇÃO DO SEU CORPO TÉCNICO EM ANÁLISE DE DADOS, PENSAMENTO ESTRATÉGICO E HABILIDADES SOCIAIS;
9. A ADOÇÃO DO TEMA DA "INCLUSÃO" NAS FISCALIZAÇÕES, POR SER UM PONTO CHAVE DA AGENDA 2030; E
10. UMA INTERAÇÃO MAIOR COM OS ENTES FISCALIZADOS, A ACADEMIA E A SOCIEDADE EM GERAL.

Passados cinco anos e agravados diversos problemas públicos de matriz global, a aplicação dessas diretrizes permanece atual e essencial não só ao exercício do controle externo, mas também à promoção e disseminação de práticas que respeitem os limites ambientais do planeta e contribuam para sua regeneração.

Alinhado à Agenda 2030 da ONU e às diretrizes da Declaração de Moscou, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRio) vem ampliando suas ações a fim de incorporar as desafiadoras demandas globais à cultura organizacional, à gestão e à sua missão institucional no exercício do controle externo.

A partir da reorientação da fiscalização tradicional para uma abordagem voltada para resultados, colaborativa, consensual e com emprego da experimentação científica e da análise de dados, surgiram, dentre outros, o Programa Ciência e Gestão pela Educação; o Grupo Interinstitucional da Saúde e o Selo de Qualidade TCMRio.

Em adição, foi desenvolvido o Painel Agenda 2030, ferramenta tecnológica interativa, que classifica as fiscalizações do TCMRio segundo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para fins de disponibilização de dados, para apoio ao atingimento das prioridades globais e, a partir da análise das informações ali contidas, para emprego como critério de seletividade com vistas à elaboração do Plano Anual de Fiscalizações.



PLENARY SESSION  
FOR DISCUSSION  
AND APPROVAL  
OF MOSCOW  
DECLARATION

CONCEBIDA DURANTE O XXIII CONGRESSO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI), A DECLARAÇÃO DE MOSCOU EM 2019 JÁ RECONHECIA OS DESAFIOS CRESCENTES ENFRENTADOS PARA FISCALIZAÇÃO EM UM MUNDO CADA VEZ MAIS INTERCONECTADO E COMPLEXO.

Já no âmbito da gestão sustentável para resultados, sob a inspiração da Agenda 2030, a partir do lema “Não deixar ninguém para trás”, e tendo como referência os ODS, nasceram programas como o TCMRio Sustentável, o TCMRio Cultural e o TCMRio Solidário.

A partir da Resolução TCMRio nº 46/2022, que instituiu a Política de Sustentabilidade do TCMRio, surgiu o Programa TCMRio Sustentável, que tem como proposta a aplicação holística da sustentabilidade, numa vertente multidimensional. Assim, abrange eixos temáticos que contemplam não só as dimensões econômica, ambiental e social, mas também outras, como a ética e a político-jurídica.

O Programa é corporificado pelo Plano Anual de Sustentabilidade (PAS), que reúne projetos agrupados em eixos temáticos, todos relacionados aos ODS da Agenda 2030. O instrumento é aprovado anualmente em Plenário e publicado no Diário Oficial a fim de firmar compromisso público com o tema.

Disponível em sua íntegra no Espaço da Sustentabilidade na página do TCMRio na internet, o PAS vigente

está dividido em doze eixos temáticos e contém 51 projetos, dentre eles a disponibilização de fitas com desenhos de girassóis para os crachás de servidores e visitantes com deficiências ocultas; a inclusão da autoclassificação étnico-racial nos registros dos servidores para atendimento à Lei 14.553/23; a instituição de Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e demais Crimes contra a Dignidade Sexual e à Violência Sexual; e a realização de estudo para transição energética.

Em paralelo, o Tribunal carioca vem convocando servidores e a população em geral por meio do programa TCMRio Solidário, para que, sob as rédeas de sua potência institucional e sob a premissa do voluntariado, cada um faça a sua parte para auxiliar na resolução de problemas públicos.

Sob o amparo do TCMRio Solidário já aconteceram campanhas para doação de roupas e alimentos para organizações sociais; para doação de alimentos e água mineral ao Rio Grande do Sul; para doação de sangue nas instalações do TCMRio em parceria com o Hemorio; para doação de agasalhos e cobertores; e a campanha Natal feliz, para

arrecadação e destinação de cestas básicas natalinas.

Já o Programa TCMRio Cultural, iniciado em 2024, tem por intuito provocar a reflexão sobre pautas sociais importantes e disseminar informação, a exemplo do ocorrido por meio da exposição “Rosto de mulher”, instalada no TCMRio durante o mês de março, com a exibição de fotografias e de um documentário sobre a violência contra a mulher.

Os três programas fundam-se nas noções de solidariedade e de responsabilidade socioambiental e nasceram a partir da compreensão de que cada uma das instituições públicas deve liderar pelo exemplo. Assim, busca-se, para além do melhor exercício da sua atividade-fim, desenvolver a atividade-meio sob o modelo da gestão sustentável para resultados, em que os benefícios externos decorrentes de suas práticas são dimensionados e pretendidos, descaracterizando o aspecto de meras externalidades positivas.

Em suma, a revisão da atuação dos Tribunais de Contas como consequência dos desafios globais reclama não apenas a adaptação de suas práticas de fiscalização a uma nova conjuntura, mas também o papel vital que desempenham diretamente na prevenção de crises globais, na promoção da boa governança e das boas práticas, em associação às políticas públicas que buscam o bem comum em escala internacional. Essa evolução fortalece a confiança nas instituições públicas e contribui para a construção de um mundo mais justo, seguro e resiliente. Sejam os coerentes. ■



O PLANO ANUAL DE SUSTENTABILIDADE (PAS) ESTÁ DISPONÍVEL NO ESPAÇO DA SUSTENTABILIDADE, NO SITE DO TCMRIO, E ESTÁ DIVIDIDO EM DOZE EIXOS TEMÁTICOS.



# TCMRIO APROVA AS CONTAS DE GOVERNO DE 2023 DA PREFEITURA DO RIO

LIGIA CAPUTO



Imagem: Bráulio Ferraz

O PLENÁRIO DO TCMRIO VOTOU EM 19 DE JUNHO DE 2024, POR UNANIMIDADE, A FAVOR DA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO RECOMENDANDO A APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO DA PREFEITURA DO RIO, RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2023, COM BASE NO RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO-RELATOR, DAVID CARLOS PEREIRA NETO.

O Corpo Técnico do TCMRio (Coordenadoria de Auditoria de Desenvolvimento - CAD - e Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE) analisou a prestação de contas encaminhada pela Prefeitura ao TCMRio em abril de 2024, compilando balanços gerais; execução orçamentária, financeira e fiscal; monitoramentos de deliberações constantes de pareceres prévios emitidos em anos anteriores pelo TCMRio; cumprimento de limites legais e constitucionais; atingimento das metas fiscais; demonstrações contábeis; e disponibilidade de caixa.

A análise dos documentos entregues pelo Executivo em abril de 2024, contemplou, também, seu exame pela Coordenadoria de Políticas Públicas do TCMRio, com o propósito de verificar a colaboração do Município do Rio de Janeiro para o atingimento das metas definidas em 2015 pela Organização das Nações Unidas (ONU).

O Selo de Qualidade do TCMRio foi um dos parâmetros de avaliação do nível de cumprimento das metas e dos objetivos dos programas municipais presentes na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e Plano Plurianual. Portanto, está fundamentado nos compromissos definidos pelo próprio Poder Executivo após discussão e aprovação do Poder Legislativo. O Selo de Qualidade vem sendo utilizado nos Pareceres Prévios das contas de governo emitidos pelo TCMRio.

O cálculo do Selo é feito para as 10 principais funções finalísticas de governo (educação, saúde, urbanismo, assistência social, segurança pública, saneamento, transporte, cultura, gestão ambiental e habitação). Pelo fato de ser um indicador sintético, o cálculo do Selo de Qualidade tem limitações, já que não abrange toda a complexidade da implementação das políticas públicas.

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM, indicador padrão da Rede Nacional de Indicadores Públicos - Rede Indicon, também foi empregado na análise da prestação de contas. A finalidade do IEGM é reunir informações que possam servir de parâmetros

para subsidiar as ações de controle externo, aperfeiçoar as ações governamentais, fornecer informações aos cidadãos sobre a gestão local, além de produzir estudos sobre políticas públicas.

O relatório do conselheiro David Carlos Pereira Neto destacou a performance da Prefeitura do Rio quanto à transparência. No ciclo de 2023, o grau de adesão do Portal da Transparência Rio, da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, à Lei de Acesso à Informação (LAI) e à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com base nas sugestões feitas na Resolução Atricon nº 01/2023, alcançou o índice de 88,8%, mantendo o nível "Ouro" obtido no exercício anterior, ocupando o sétimo lugar no ranking das 24 capitais participantes do Programa Nacional de Transparência Pública - PNTP.

Segundo o relator, as conclusões da análise técnica, corroboradas pelo parecer da Procuradoria Especial da Corte, "revelam que a conjuntura socioeconômica do Município do Rio de Janeiro exibe uma situação de estabilidade e melhoria, e oferecem uma visão abrangente, objetiva e competente dos fatos do exercício financeiro de

2023, evidenciando os resultados de uma correta gestão orçamentária, financeira e fiscal dos recursos públicos, bem como a observância das boas práticas de gestão", afirmou.

David Carlos explicou que o relatório técnico foi estruturado em cinco eixos, considerando a conjuntura econômica e social; a apreciação dos balanços gerais; a apreciação da execução orçamentária, financeira e fiscal; o resultado do desempenho do governo; e o monitoramento das deliberações constantes nos pareceres prévios anteriores, pormenorizando cada um deles.

Em seguida, votou pela aprovação do Parecer Prévio às Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro, do exercício de 2023, Prefeito Eduardo Paes, com um Alerta, 8 Determinações e 10 Recomendações.

**O Selo de Qualidade do TCMRio foi um dos parâmetros de avaliação do nível de cumprimento das metas e dos objetivos dos programas municipais presentes na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e Plano Plurianual.**



# O PARECER PRÉVIO E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A EFETIVIDADE DA GOVERNANÇA DO PODER EXECUTIVO

Os pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas têm a faculdade de subsidiar tecnicamente o julgamento político das contas do Chefe do Poder Executivo, pelo titular do controle externo, o Poder Legislativo, além de se constituírem em fonte de informação e instrumento de comunicação entre os agentes políticos e a sociedade.

Proporcionam, também, a comparação entre as propostas de governo registradas na justiça eleitoral e os programas e políticas públicas implementados, de fato, pelo governo, no decorrer do mandato do chefe do Poder Executivo eleito.

Ao exercer o papel de instrumento técnico e contramajoritário (porque contrasta com o caráter político e representativo) de avaliação do desempenho do governo, o Parecer Prévio dos Tribunais de Contas contribui para a qualidade da demo-

cracia, uma vez que revelam o índice de respostas às recomendações e determinações contidas nas análises das prestações de contas, atuando como instrumento de informação do desempenho de governo. ■



Imagem: Bráulio Ferraz

O conselheiro David Carlos Pereira Neto foi o relator das contas de governo relativas ao exercício de 2023





# TCMRIO IMPLEMENTA AÇÕES COM FOCO NA LGPD

LIGIA CAPUTO

TCMRio instituiu sua Política de Segurança da Informação, Comunicação, Privacidade e Proteção de Dados por meio da Resolução nº 59, de 28 de setembro de 2022, implementada pelo Comitê Gestor de Segurança da Informação, Privacidade e Proteção de Dados (CGSIPD), coordenado pelo conselheiro Thiago Kwiatkowski Ribeiro. Desde então, o Tribunal tem avançado na consolidação de medidas para garantir a proteção de dados pessoais em suas atividades.

A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), sancionada em 2018, é um marco na defesa da privacidade e dos direitos dos cidadãos, estabelecendo princípios como a autodeterminação informativa e a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem.

No entanto, a aplicação efetiva da LGPD enfrenta desafios num ambiente permeado por agentes que burlam a lei, como ocorre nas redes sociais, onde dados são comercializados de forma ilícita, sem conhecimento ou consentimento de seus titulares.

Além das redes, os dados pessoais estão vulneráveis em instituições públicas, privadas e comerciais, onde podem ser usados indevidamente. No Rio de Janeiro, o Conselho Municipal de Proteção de Dados, do qual faz parte o conselheiro-substituto Dicler Forestieri Ferreira, atua na fiscalização e criação de diretrizes para garantir a proteção de dados pessoais e privacidade.

A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, é responsável por fiscalizar o cumprimento da LGPD no Brasil. Ela também elaborou uma cartilha para instruir sobre a LGPD e um glossário com os principais conceitos relacionados à proteção de dados.

No TCMRio, o conselheiro-substituto Dicler Forestieri Ferreira liderou as iniciativas de capacitação e difusão do conhecimento sobre a LGPD e assumiu a função de encarregado de dados, cujas funções incluem receber reclamações dos titulares de dados, orientar funcionários e adotar providências para garantir a proteção de dados pessoais.



## CARTILHA E CURSO DE CAPACITAÇÃO

Em setembro de 2024, o TCMRio lançou uma cartilha com orientações sobre os aspectos essenciais da LGPD e sua aplicação no Tribunal. Elaborada sob a coordenação de Dicler Forestieri Ferreira, o conteúdo aborda o histórico da LGPD, seus fundamentos e conceitos-chave, como dados (pessoal, pessoal sensível, anonimizado), direitos dos titulares e conduta pessoal na sua proteção.

Outra iniciativa foi adotada pelo encarregado de dados do TCMRio, oferecendo aos servidores um curso presencial de capacitação sobre LGPD, ministrado pelo prof. dr. Rodrigo Dias de Pinho Gomes, presidente da Comissão de Proteção de Dados e Privacidade da OAB-RJ.

Foi também criado no site do TCMRio o espaço “LGPD e Governo Digital”, que disponibiliza informações sobre a legislação, direitos dos titulares, política de segurança, vídeos e um canal de comunicação para relatos de incidentes relacionados à proteção de dados. ■



# CGM E TCMRIO SOMAM ESFORÇOS PELA BOA GOVERNANÇA

LIGIA CAPUTO

Por iniciativa do Tribunal de Contas (TCMRio) e da Controladoria-Geral do Município do Rio de Janeiro, no dia 5 de novembro, ocorreu o Seminário sobre Boas Práticas de Governança e Gestão da Prefeitura do Rio de Janeiro. Foi uma jornada intensa de debates, exposições e propostas sobre temas voltados ao aprimoramento da administração pública municipal.

Logo na abertura do evento, a cargo dos conselheiros Felipe Puccioni e Bruno Maia de Carvalho, ambos do TCMRio, e do Controlador-Geral do Município, Gustavo Bramili, foram apresentadas as intenções e objetivos do seminário.

– Hoje é um dia muito feliz, muito especial, para os órgãos envolvidos, a Secretaria Municipal de Saúde, representada pelo Marcio Leal, subsecretário de Gestão, e para a RioSaúde, representada por Roberto Rangel. Houve uma mudança de paradigma nas inter-relações entre SMS, RioSaúde, Controladoria e TCMRio, prevalecendo o diálogo franco entre todos para criar um ambiente favorável a que a gestão pudesse tomar iniciativas sem considerar que os órgãos de controle estivessem ali para comprometer o avanço da gestão. Portanto, já se pode substituir a expressão “apagão das canetas” por “recarga das canetas”, sempre com muita segurança jurídica, pois, no limite, o contribuinte é o grande interes-

sado – saudou o conselheiro Bruno Maia de Carvalho.

Felipe Puccioni destacou a importância do evento, parabenizando a todos pela iniciativa. Fez questão de reafirmar que é um entusiasta da ideia de cooperação. “É sempre melhor cooperar, pois traz resultados mais eficientes”, afirmou.

O controlador-geral do município do Rio de Janeiro, Gustavo Bramili, agradeceu ao presidente Guaraná por ter acolhido a solicitação da Controladoria, e à Marcia LIns, secretária-geral do TCMRio, que “no padrão FIFA de qualidade” viabilizou a realização do evento.

Ressaltou que o seminário é a materialização de uma aposta feita no início da gestão, em janeiro de 2021, centrada na cooperação. Citou três pilares de experiências desenvolvidas até agora entre os órgãos envolvidos: o Grupo de Trabalho da Saúde, tendo como paradigma o consensualismo; o comitê de governança de compras públicas, do qual a Controladoria faz parte; e toda a participação da Coordenação

de Controle de Normas (CCN), com treinamentos, orientações, cartilhas e manuais. “Temos a oportunidade de unir controle interno, externo e Poder Executivo para realizar um seminário de boas práticas de governança e mostrar àqueles que estão no dia a dia da execução que estamos a seu lado para buscar soluções para os problemas”, sentenciou Bramili.

O seminário foi subdividido em diversos painéis, abrangendo temas correlatos às atribuições dos órgãos envolvidos no Seminário, TCMRio, Controladoria-Geral do Município, Secretaria Municipal de Saúde, RioSaúde, Secretaria Municipal de Educação, COMLURB e inúmeros outros.

O encerramento do seminário contou com palestra do controlador-geral do município, Gustavo Bramili, e do secretário-geral de controle externo do TCMRio, Fabio Furtado, sobre “O papel do controle externo e interno municipal no fomento da melhoria da governança e da gestão pública”. ■



Imagem: Cadu Freitas



# LUIZ ANTONIO GUARANÁ É REELEITO PRESIDENTE DO TCMRIO PARA O BIÊNIO 2025/2026

CAROLINA QUEIROZ

LUIZ ANTONIO GUARANÁ FOI REELEITO, POR ACLAMAÇÃO, PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (TCMRIO) PARA O BIÊNIO 2025-2026. A ELEIÇÃO OCORREU NO DIA 4 DE DEZEMBRO, DURANTE A PRIMEIRA SESSÃO ORDINÁRIA DO MÊS, EM CONFORMIDADE COM O ARTIGO 21 DO REGIMENTO INTERNO DA CORTE DE CONTAS. NA MESMA OCASIÃO, TAMBÉM FORAM RECONDUZIDOS, POR ACLAMAÇÃO, O VICE-PRESIDENTE, THIAGO KWIATKOWSKI RIBEIRO, E O CORREGEDOR, IVAN MOREIRA. NA MESMA DATA, FOI REALIZADA A POSSE DA NOVA MESA DIRETORA.



Imagem: Fábio Rossi

**A**lém dos eleitos, participaram da Sessão os conselheiros Nestor Guimarães Martins da Rocha, Felipe Galvão Puccioni, Bruno Maia de Carvalho e David Carlos Pereira Neto, assim como os conselheiros-substitutos Dicler Forestieri Ferreira e Igor dos Reis Fernandes.

O vice-presidente Thiago Kwiatkowski Ribeiro e o corregedor Ivan Moreira destacaram a competência de Guaraná na condução do Tribunal, além de enaltecerem sua recente reeleição como presidente do Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC).

Os conselheiros Felipe Puccioni e Bruno Maia enfatizaram o compromisso de Guaraná em direcionar o Sistema de Contas para o cumprimento das políticas públicas e a melhoria da qualidade de vida da

população. Nestor Rocha, David Carlos e Igor dos Reis expressaram votos de mais dois anos de gestão exemplar à Mesa Diretora. Já o conselheiro-substituto Dicler Forestieri Ferreira e o procurador-chefe, Carlos Henrique Amorim Costa, destacaram que a recondução unânime da Mesa Diretora reflete o reconhecimento pelo trabalho de excelência realizado.

Ao encerrar a sessão, Guaraná refutou a célebre frase de Ulysses Guimarães, segundo a qual “o exercício do poder é extremamente solitário”. Para o presidente, a liderança deve ser colaborativa e democrática: “Procuro sempre ouvir as pessoas”. Ele também elogiou os membros e servidores do Tribunal, afirmando que “é muito fácil liderar pessoas inteligentes, qualificadas e comprometidas com o trabalho”. Por fim, agradeceu à dedicação do vice-presidente e do corregedor, reforçando o espírito de união que marca sua gestão. ■




# TCMRIO HOMENAGEIA CINCO PERSONALIDADES COM O COLAR DO MÉRITO MINISTRO VICTOR NUNES LEAL

LIGIA CAPUTO

INSTITUÍDO EM 2004, O COLAR DO MÉRITO MINISTRO VICTOR NUNES LEAL É UMA HOMENAGEM PRESTADA ANUALMENTE A PERSONALIDADES DOS PODERES EXECUTIVO, LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO; MINISTÉRIO PÚBLICO; ADVOCACIA; MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS; E A PROFISSIONAIS QUE, NO DESEMPENHO DE SUAS FUNÇÕES, CONTRIBUEM PARA O FORTALECIMENTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, DO CONTROLE EXTERNO E DO EXERCÍCIO DA CIDADANIA.





A solenidade ocorreu no dia 28 de novembro de 2024, no Palácio da Cidade, sede da Prefeitura do Rio de Janeiro, e condecorou o ministro do Tribunal de Contas da União Jorge Antonio de Oliveira Francisco; o presidente do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, desembargador federal Guilherme Calmon Nogueira da Gama; a desembargadora do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro Helda Lima Meireles; o Procurador-Geral de Justiça do estado do Rio de Janeiro, Luciano Oliveira Mattos De Souza; e o Procurador do estado do Rio de Janeiro Flávio de Araújo Willeman.

Ao abrir a sessão solene, o presidente do TCMRio, Luiz Antonio Guaraná, agradeceu a todos os presentes e aos componentes da mesa — o Ministro Marco Aurélio Bellizze (STJ), o vice-prefeito eleito do Rio de Janeiro, Eduardo Cavaliere (representando o prefeito Eduardo Paes), o primeiro vice-presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, desembargador Caetano Ernesto da Fonseca Costa (representando o presidente, desembargador Ricardo Rodrigues Cardozo), o prefeito eleito de Niterói, Rodrigo Neves, o presidente eleito

do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, conselheiro Marcio Pacheco, e o vereador Rafael Aloísio de Freitas (representando o presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, vereador Carlo Caiado) — e aos conselheiros Nestor Rocha, Ivan Moreira e Bruno Maia de Carvalho; aos conselheiros-substitutos Dicler Forestieri Ferreira, Emil Ibrahim e Igor Fernandes; e do Procurador-Geral, Carlos Henrique Amorim Costa.

Em seu discurso, Luiz Antonio Guaraná fez referência ao local do evento, lembrando que o Palácio da Cidade abrigou a Embaixada da Inglaterra no Brasil, enquanto o Rio de Janeiro fora capital federal, o que por si só imprimiria um tom solene ao evento, mas que nem por isso prevaleceria o protocolo rígido das cerimônias, com longos discursos: “ao contrário, o ritmo será mais de descontração, tocando mais o coração”.

— Presidir o TCMRio é uma honra, e eu não poderia deixar de mencionar o meu antecessor, o ex-presidente Thiers Montebello, de quem herdei um Tribunal eficiente, altamente qualificado, com quadros que, embora tenham sido aprovados em concursos públicos para outras instituições de maior relevância no contexto do Estado, tal como o Ministério Público Federal, deram preferência a permanecer no TCMRio, pelas condições excelentes de trabalho e pelo ambiente amigável — afirmou.

Em seguida, Guaraná fez alusão às origens das atividades de fiscalização, na Inglaterra, e à evolução dos métodos de controle, para que os serviços públicos cheguem, efetivamente, ao beneficiário final, o cidadão. “Nós temos a visão moderna de que o controle externo deve contribuir para aprimorar as políticas públicas”, ressaltou. “Nós



Imagem: Fábio Rossi



precisamos ajudar o gestor para que o governo atenda às necessidades da população. O serviço público existe para bem servir ao cidadão”, arrematou.

Como exemplo dessa perspectiva, citou o Programa Ciência e Gestão pela Educação, coordenado pelo conselheiro Felipe Puccioni (TCMRio), em parceria com a Secretaria Municipal de Educação e a Universidade de Cambridge, voltado para a melhoria do aprendizado dos alunos do Rio de Janeiro. Mencionou, ainda, o Grupo de Trabalho na área da saúde, coordenado pelo conselheiro Bruno Maria de Carvalho, com o objetivo de pactuar, por meio do diálogo, soluções para os problemas detectados pelo TCMRio.

O primeiro homenageado foi o ministro Jorge Antonio de Oliveira Francisco, do Tribunal de Contas da União, que agradeceu a honraria, relembrando suas origens no bairro de Marechal Hermes, Rio de Janeiro. “Para mim, é motivo de muito orgulho chegar aonde cheguei, e em meu trabalho busco devolver ao cidadão o aperfeiçoamento das políticas públicas”, afirmou o ministro.

Em seguida, o presidente do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, desembargador federal Guilherme Calmon Nogueira da Gama, também condecorado, agradeceu a comenda, ressaltando que a recebia como uma homenagem à Justiça Federal. E acrescentou que “receber o colar do mérito impõe a todos os homenageados maior responsabilidade no desempenho de suas funções”.

A desembargadora Helda Lima Meireles, única mulher homenageada, agradeceu a medalha e a dedicou, emocionada, ao seu “arquiamigo conselheiro Ivan Moreira, meu irmão”, afirmando que esta era uma condecoração que ela almejava receber há tempos.

O Ministério Público do estado do Rio de Janeiro também esteve representado na cerimônia, com a condecoração do Procurador-Geral de Justiça, Luciano Oliveira Mattos de Souza. Ao expressar seus agradecimentos, Luciano Mattos afirmou que “o Ministério Público é parte da solução e não do problema, e que privilegia o diálogo para a resolução das questões encaminhadas ao Parquet, pois a população espera respostas concretas, e não a postura adversarial”, ressaltou. Quanto às relações com o TCMRio, afirmou que são as melhores possíveis e que



Imagem: Fabio Rossi

O ministro Jorge Antonio de Oliveira, do TCU, foi o primeiro homenageado da noite. À esquerda, o Conselheiro Nestor Rocha, do TCMRio e, à direita, o Conselheiro Luiz Antonio Guaraná, do TCMRio.



Imagem: Fabio Rossi

O desembargador Guilherme Calmon Nogueira da Gama, presidente do Tribunal Regional Federal da 2ª região recebe a homenagem de Luiz Antonio Guaraná, presidente do TCMRio e do Conselheiro Ivan Moreira, também do TCMRio.



Imagem: Fabio Rossi

A desembargadora Helda Lima Meireles, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, ao lado do Conselheiro David Carlos Neto, do TCMRio e do Conselheiro Luiz Antonio Guaraná, do TCMRio.



Imagem: Fabio Rossi

O Procurador-Geral de Justiça, Luciano Oliveira Mattos de Souza ao lado dos Conselhoheiros Luiz Antonio Guaraná e Bruno Maia de Carvalho.

ambas as instituições trabalham em estreita parceria para atender aos interesses dos cidadãos.

Luiz Antonio Guaraná, ao condecorar o último homenageado da noite, destacou a capacidade de síntese e a disponibilidade permanente de Flávio de Araújo Willeman, Procurador do estado do Rio de Janeiro, ressaltando a sua aguda inteligência e competência ao colaborar na busca de solução jurídica para assegurar a posse de alguns conselhoheiros do TCMRio, em 2021.

Flávio Willeman agradeceu a escolha de seu nome, e afirmou que “tem uma relação muito próxima com os tribunais de contas, lembrando que é casado com a conselhoeira Marianna Montebello Willeman (TCE-RJ), e acompanha de perto as atividades do sistema de controle. Agradeceu ao ex-presidente

Thiers Montebello e acrescentou: “Como advogado público e privado, faço questão de registrar a presença de Felipe Santa Cruz, ex-presidente da Ordem dos Advogados do Brasil”. Para finalizar, Flávio Willeman enalteceu o trabalho do Tribunal e citou, como exemplo de contribuição do TCMRio ao aprimoramento das políticas públicas, o Programa Ciência e Gestão pela Educação, coordenado pelo conselhoheiro Felipe Puccioni.

A cerimônia foi encerrada sob aplausos da plateia, composta por autoridades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, representantes de classe (OAB), conselhoheiros e procuradores, ao som do Hino da Cidade, em clima de descontração.



Imagem: Fabio Rossi

O Procurador do Estado do Rio de Janeiro Flávio de Araújo Willeman ao lado do presidente do TCMRio, Luiz Antonio Guaraná.



Imagem: Fabio Rossi



A denominação da medalha com a qual o TCMRio concede seus homenageados é um reconhecimento ao legado do Ministro Victor Nunes Leal, um dos maiores intelectuais de sua geração. Sua obra acadêmica permanece relevante no estudo da ciência política e do direito no Brasil, adotada nos estudos universitários. Ao integrar o Supremo Tribunal Federal de 1960 a 1969, implantou o sistema jurisprudencial, até ter sido aposentado compulsoriamente pelo Ato Institucional nº 05. Sua contribuição à democracia e ao pensamento político é amplamente celebrada.

Imagens: Fabio Rossi

## OS HOMENAGEADOS



### JORGE ANTONIO DE OLIVEIRA FRANCISCO

Representando os tribunais de contas na solenidade, Jorge Antonio de Oliveira Francisco é ministro do Tribunal de Contas da União (TCU). Formado em Administração de Segurança Pública pela Academia de Polícia Militar de Brasília, foi major da Polícia Militar do Distrito Federal, advogado e ocupou cargos de destaque no governo federal, de 2019 a 2022, como ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República e chefe da Secretaria de Assuntos Jurídicos da Presidência. Desde sua nomeação ao TCU, em 2020, vem se destacando em temas de gestão pública, controle externo e auditoria financeira. Em 2023, relatou a análise do Plano Plurianual 2024-2027, apontando melhorias em programas estratégicos, como educação superior.

### GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA

Presidente Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2) para o biênio 2023-2025, o Desembargador Federal Guilherme Calmon Nogueira da Gama é especialista em Direito Civil e Processual Civil. Mestre e Doutor pela UERJ, onde também leciona. Sua trajetória no Direito Público inclui passagens como defensor público no Rio de Janeiro, promotor de Justiça em Minas Gerais, juiz de direito em São Paulo e juiz federal no Rio de Janeiro. Nomeado desembargador do Tribunal Regional Federal da 2ª Região em 2011, destaca-se pela busca constante de modernização nos serviços da justiça, a fim de torná-la célere e efetiva. Na presidência do TRF-2, prioriza eficiência e inovação, com a adoção de inteligência artificial para agilizar processos e promover métodos consensuais de resolução de conflitos. Também promove parcerias institucionais, tal como ocorre entre a Justiça Federal e o TCMRio.







## HELDA LIMA MEIRELES

Helda Lima Meireles ingressou na magistratura por concurso, e atuou como juíza em várias instâncias, até ser promovida a desembargadora do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em 2004. Atualmente, preside a 2ª Câmara de Direito Privado. Com mestrado em Ciências Jurídicas pela Universidade de Lisboa, sua dissertação abordou temas como ativismo judicial e judicialização. Reconhecida e respeitada por sua competência, seu compromisso com a ética, imparcialidade e modernização do Judiciário, a desembargadora é uma das 69 magistradas que compõem o Tribunal pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro num universo de 190 magistrados.

## LUCIANO OLIVEIRA MATTOS DE SOUZA

Procurador-Geral de Justiça do Rio de Janeiro, ingressou no Ministério Público em 1995. Com trajetória marcada por sua competência, foi presidente da AMPERJ e eleito para o cargo de Procurador-Geral de Justiça em 2021, sendo reeleito para o biênio 2023-2025. Durante sua gestão, implementou inovações tecnológicas no Ministério Público, como o Módulo de Gestão de Processo e o Parquet Digital, que utiliza inteligência artificial para melhorar a atuação ministerial. Mantém estreita relação de respeito e colaboração com o TCMRio, promovendo diálogo constante para melhorar o sistema de controle da gestão pública.



## FLÁVIO DE ARAÚJO WILLEMANN

Flávio de Araújo Willeman é Procurador do Estado do Rio de Janeiro desde 2000, onde exerceu cargos de destaque, como chefe da Procuradoria de Serviços Públicos e subprocurador-geral do Estado. Mestre e Doutor pela Universidade Federal Fluminense, destaca-se também na advocacia privada e no ensino jurídico. Entre 2014 e 2016, exerceu o cargo de desembargador do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio, escolhido em lista triplíce pelo Tribunal de Justiça do estado. É reconhecido por suas contribuições ao Direito Público, Civil e Empresarial, incluindo a solução jurídica que garantiu a posse de conselheiros do TCMRio em 2021, contestada judicialmente à época. Atuante no magistério, leciona em cursos de pós-graduação na FGV e na Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, além de ser autor de obras jurídicas. Flávio Willeman foi diretor jurídico do Flamengo. Em dezembro de 2024, foi eleito e tomou posse como vice-presidente do Clube.

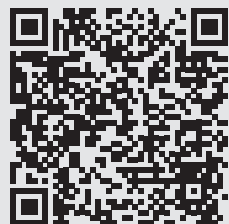


# RELATÓRIO REVELA, EM NÚMEROS, OS BENEFÍCIOS DA ATUAÇÃO DO TCMRIO

# R\$ 1,67 BIL

LIGIA CAPUTO

OS BENEFÍCIOS FINANCEIROS TOTALIZARAM R\$ 1.676.389.210,54 EM UM PERÍODO DE TRÊS ANOS, CONTADOS DO INÍCIO DA MEDIÇÃO. ESTE E OUTROS DADOS ESTÃO DISPONÍVEIS DE FORMA DETALHADA NO SITE DO TCMRIO.





O Relatório dos Benefícios Gerados pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, concluído em julho de 2024 pela equipe da Subcoordenadoria de Quantificação de Benefícios do TCMRio, sob a liderança dos auditores Fábio Tessinari e Mário Bisneto, e da técnica de controle externo Camila Vianna, apresentou, em toda a sua complexidade, os impactos positivos das ações de fiscalização do TCMRio, referência nacional na implantação do programa de quantificação de benefícios gerados pela atuação dos tribunais de contas.

Além de elucidar toda a metodologia empregada, definir conceitos e explicar o processo de mensuração do Programa de Quantificação de Benefícios (PQB) — um dos mais inovadores já criados e implementados no âmbito do sistema de controle externo nacional —, a equipe vinculada à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCMRio apresentou os resultados de 2023 e a consolidação dos dados relativos ao período de 2021 a 2023.

Todas as ações e etapas do programa são lançadas no Painel de Quantificação de Benefícios, ferramenta que utiliza a tecnologia *Power Business Intelligence*, criado pela Secretaria de Tecnologia da Informação do TCMRio. Pelo painel, é possível acompanhar todas as informações relativas aos benefícios gerados pela atuação do Tribunal, identificar o montante por débitos imputados a partir de tomada de contas especial, por aplicação de multa, por correção de irregularidades, por suspensão de contrato. O painel também classifica os benefícios por função de governo (educação, saúde, obras etc.), por unidade técnica do TCMRio, e indica as fases de cada benefício (proposta de benefício, benefício potencial e efetivo), identificando os processos administrativos aos quais estão atrelados.

Além de contabilizar os benefícios quantitativos financeiros gerados pelo Tribunal, é possível registrar outros tipos de benefícios, não financeiros, que contribuem para o aperfeiçoamento da gestão, tais como o aumento da oferta de vagas em creches e leitos em hospitais públicos, melhoria da qualidade da merenda escolar, incremento do número de famílias atendidas por programas de assistência social, entre outros.

A quantificação de benefícios gerados pelo TCMRio comprova, com dados e números cabais, que a contrapartida das ações de fiscalização gera não só economia financeira para a Prefeitura do Rio, mas contribui também com a melhoria da gestão pública e com a tomada de decisões estratégicas pelo Poder Executivo.

# HAO

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO



# BENEFÍCIOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS

Quanto às suas características essenciais, os benefícios podem ser divididos em quantitativos ou qualitativos. Os primeiros podem, ainda, ser segmentados em quantitativos financeiros, cujo objeto pode ser expresso em unidades monetárias (imputação de débito, multa, impugnação de despesas, redução do valor contratual), e em quantitativos não financeiros, cuja mensuração é viabilizada por meio de outras unidades de medida (número de beneficiários, metros quadrados disponibilizados, redução do número de dias no prazo de atendimentos).

Há também ações de controle externo que, por vezes, implicam somente impactos qualitativos, cuja mensuração quantitativa é demasiadamente complexa (aperfeiçoamento de normas internas, aumento da expectativa de controle, fornecimento de subsídios para a atuação de outros órgãos públicos, aumento da divulgação de informações na internet).

Além disso, um benefício pode admitir mais de uma caracterização simultaneamente. Nesse caso, registra-se o benefício quantitativo financeiro, já que a quantificação monetária tende a facilitar correlações e consolidações entre tribunais de contas.



## BENEFÍCIOS GERADOS PELO TCMRIO EM 2023

Em 2023, as ações de controle externo do TCMRio atingiram cerca de R\$ 321,52 milhões de benefícios potenciais e R\$ 193,37 milhões de benefícios efetivos, totalizando R\$ 514,89 milhões.

Tais benefícios foram gerados a partir dos seguintes procedimentos:

- Correção de irregularidades ou impropriedades;
- Redução de preço máximo em processo licitatório;
- Débito imputado pelo Tribunal;
- Outros benefícios;
- Elevação do preço mínimo da outorga de serviço público, de uso de bem público ou da empresa a ser privatizada;
- Sanção aplicada pelo Tribunal;
- Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública;

	Benefício potencial	Benefício efetivo
Ano de referência 2023	R\$ 281.157.556,66	R\$ 187.319.878,63
Propostas de benefícios potenciais de anos anteriores acolhidas como benefício potencial em 2023	R\$ 40.363.131,92	
Propostas de Benefícios Potenciais de anos anteriores acolhidas e efetivadas em 2023		R\$ 6.055.340,49
Subtotal	R\$ 321.520.688,58	R\$ 193.375.219,12
Total	R\$ <b>514.895.907,70</b>	



## BENEFÍCIOS GERADOS PELO TCMRIO NOS ANOS DE 2021 A 2023: R\$ 1,67 BILHÃO

No triênio, o TCMRio gerou R\$ 799,13 milhões em benefícios potenciais e R\$ 877,26 milhões em benefícios efetivos, com os percentuais de 47,7% e 52,3%, respectivamente, do total de R\$ 1,67 bilhão.

	Benefício potencial	Benefício efetivo
2021	R\$ 317.226.844,76	R\$ 386.603.067,992
2022	R\$ 160.381.011,952	R\$ 297.282.378,14
2023	R\$ 321.520.688,58	R\$ 193.375.219,12
Subtotal	R\$ 799.128.545,29	R\$ 877.260.665,25
Total	R\$ 1.676.389.210,54	

## AÇÃO PREVENTIVA GERA MAIOR BENEFÍCIO

No ano de 2023, o tipo “Correção de irregularidades ou impropriedades” foi o que apresentou maior retorno de benefícios, representando 82,8% do total, seguido pela “Redução de preço máximo em processo licitatório específico”, com 16%.

## BENEFÍCIOS POR FUNÇÃO DE GOVERNO

A função de governo Administração foi responsável por gerar os maiores valores de benefícios quantitativos financeiros, com aproximadamente R\$ 221,20 milhões, representando 47,2% do total, seguida pela função Urbanismo, com 42,8%.

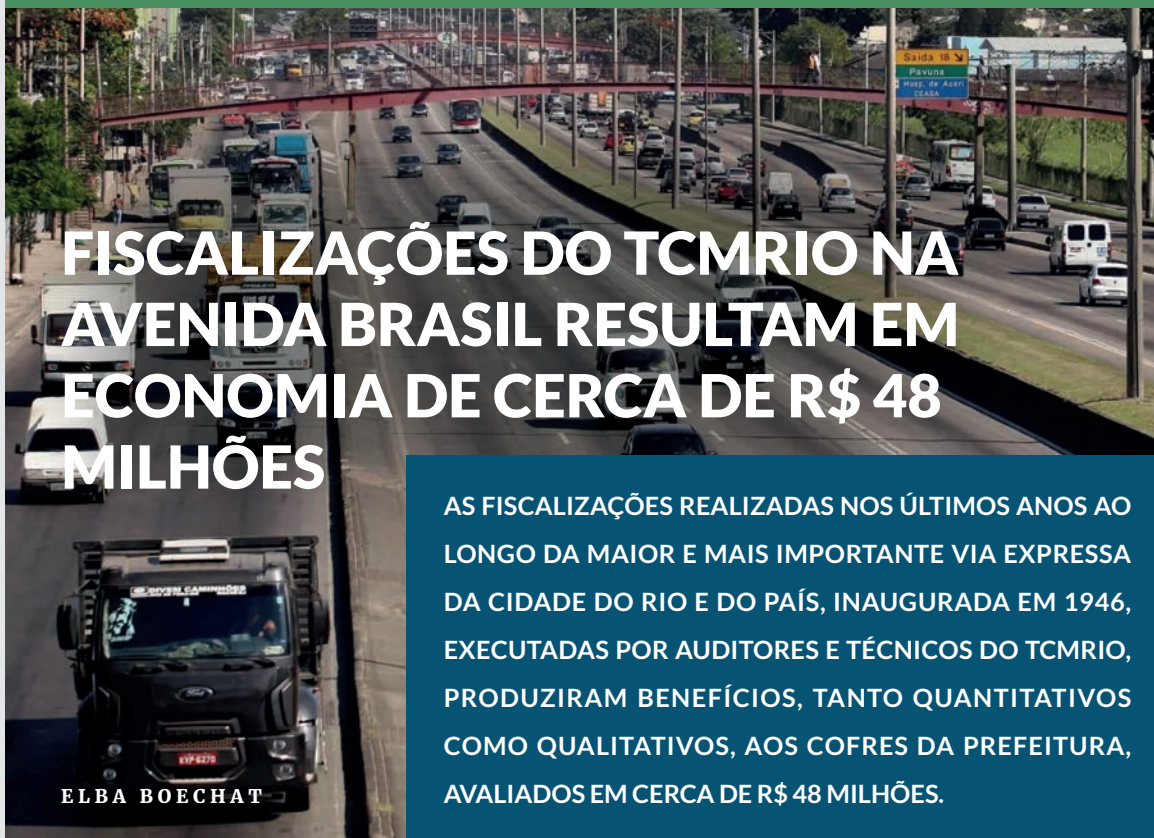
Para ilustrar o montante desse valor, foram comparados os benefícios gerados (R\$ 1,67 bilhão) com as despesas liquidadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro no ano 2023, conforme Relatório Resumido

da Execução Orçamentária do 6º bimestre deste ano.

- O benefício gerado representou 175% do valor gasto com a educação infantil em 2023, que foi de R\$ 951,47 milhões;
- Na assistência social, ultrapassou os R\$ 880,25 milhões gastos em 2023 e os R\$ 829,84 milhões gastos no mesmo ano em saneamento;
- Na habitação, o valor gasto foi de R\$ 204,12 milhões, enquanto o

benefício representou 8,2 vezes esse valor.

Quanto ao triênio 2021-23, os benefícios foram maiores que a arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), em 2023, dos bairros de Copacabana, Ipanema e Leblon juntos, que foi de R\$ 820,58 milhões. Ressalta-se que os impostos arrecadados, bem como os benefícios gerados, podem ser empregados na melhoria e/ou ampliação dos serviços públicos disponibilizados à sociedade. ■



# FISCALIZAÇÕES DO TCMRIO NA AVENIDA BRASIL RESULTAM EM ECONOMIA DE CERCA DE R\$ 48 MILHÕES

AS FISCALIZAÇÕES REALIZADAS NOS ÚLTIMOS ANOS AO LONGO DA MAIOR E MAIS IMPORTANTE VIA EXPRESSA DA CIDADE DO RIO E DO PAÍS, INAUGURADA EM 1946, EXECUTADAS POR AUDITORES E TÉCNICOS DO TCMRIO, PRODUZIRAM BENEFÍCIOS, TANTO QUANTITATIVOS COMO QUALITATIVOS, AOS COFRES DA PREFEITURA, AVALIADOS EM CERCA DE R\$ 48 MILHÕES.

Com 58 quilômetros de extensão e atravessando 27 bairros da capital fluminense, a Avenida Brasil tem seu início nas proximidades da Zona Portuária do Rio e vai até a Avenida João XXIII, em Santa Cruz, na Zona Oeste. É responsável pelo fluxo viário de mais de 250 mil veículos por dia.

As duas intervenções mais recentes feitas pela 2ª IGE tinham por objeto a implantação do BRT Transbrasil, que vai da Rodoviária Novo Rio ao bairro de Deodoro, e o reforço estrutural no pavimento e melhorias físicas operacionais no trecho de Realengo a Santa Cruz. A primeira, referente ao BRT Transbrasil, contemplou também a execução de pavimentação da via expressa, as estações e os terminais de passageiros.

Dos benefícios qualitativos, destaca-se a implementação de procedimento para o recebimento, pela Prefeitura, das obras de pavimentação executadas pelas empresas contratadas. Dessa forma, assegu-

ra-se um nível mínimo de qualidade dos serviços realizados e menor gasto de recursos públicos para reparar obras que durariam menos do que o projetado. “Em termos técnicos, o aceite da obra deverá ser baseado em avaliações funcionais e estruturais (deflectometria, índice de irregularidade longitudinal e macrotextura) nos moldes da Resolução SECONSERVA, nº 24, de 05 de maio de 2023”, explicou o supervisor das fiscalizações das obras da 2ª IGE, auditor Luizimar Feliciano de Araújo Júnior.

Já em relação aos benefícios quantitativos, que envolvem valores financeiros, destacam-se dois deles, apurados na Visita Técnica referente ao contrato nº 64/2021: benefício efetivo – retorno financeiro devido à rescisão de termos de reequilíbrio econômico-financeiro, no valor de R\$ 12.888.369,65. “A equipe técnica do TCMRio apurou que este reequilíbrio econômico-financeiro realizado naquele contrato apresentava ilegalidades, solicitando assim a sua

anulação, o que resultou nessa economia de mais de R\$ 12 milhões”, informou Luizimar Júnior.

Além do benefício efetivo, teve ainda o benefício potencial, que resultou na supressão de R\$ 35.648.545,80 do valor contratual. Neste, os auditores da 2ª IGE verificaram que o orçamento do contrato estava incluindo serviços em trechos da via expressa, sobretudo entre o Viaduto dos Cabritos e Santa Cruz, que são de responsabilidade da concessionária Companhia de Concessões Rodoviárias (CCR). Parte do benefício apontado tornou-se efetivo, mediante o termo aditivo realizado com supressão contratual no valor de R\$ 14.157.129,14. A parcela restante foi convertida em novos serviços em alças viárias da Avenida Brasil, perfazendo a diferença entre o benefício potencial (R\$ 35.648.545,80) e o aditivo de supressão (R\$ 14.157.129,14). Estes novos serviços, segundo Luizimar Júnior, estão sendo analisados pela equipe técnica da 2ª IGE. ■

## ANÁLISE DE EDITAIS DE CONCORRÊNCIA SOMA R\$ 74,86 MILHÕES EM BENEFÍCIOS

LIGIA CAPUTO

No ano de 2023, o TCMRio, ao realizar a análise de editais de concorrência pública, cadastrou 15 benefícios quantitativos financeiros efetivos, totalizando aproximadamente R\$ 74,86 milhões. Verifica-se que a análise de editais de concorrência tem elevado potencial de gerar valores substanciais de benefícios para o cidadão, especialmente os efetivos.

Como exemplo, no processo de licitação de urbanização do Morro do Cariri e Vila Cruzeiro, bairro da Penha, Zona da Leopoldina, o TCMRio realizou intervenções pontuais que resultaram na redução de R\$ 20.774.628,13 do valor estimado inicialmente para a contratação.

Constatou-se que a escavação, inicialmente prevista sobre rocha, seria realizada em terra, o que alterou significativamente o projeto e, por conseguinte, seus custos.

Mas não param aí os exemplos de economia gerada pela análise de editais de licitação. A ação preventiva do TCMRio se destaca na geração de benefícios. Outros exemplos corroboram esta afirmação, tais como a redução de R\$ 12.286.385,49 em obras de ligação viária na cidade e de R\$ 8.386.116,49, na construção do Parque Piedade, na Zona Norte do Rio. ■

## BENEFÍCIOS RELACIONADOS AO TRANSPORTE ESCOLAR

LIGIA CAPUTO

Dois benefícios quantitativos não financeiros resultaram de uma Auditoria de Conformidade no Programa Ônibus da Liberdade. Durante o trabalho em campo,

constatou-se que o programa da Prefeitura não estava cumprindo integralmente os horários de atendimento aos alunos do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA), já que os ônibus não circulavam entre 21h30 e 22h30. Verificou-se, também, a falta de câmeras de segurança nos ônibus, conforme previsto no Termo de Referência.

Após a intervenção do TCMRio, restabeleceu-se a circulação do transporte nos horários mencionados e as câmeras foram instaladas no interior dos ônibus, para a segurança dos alunos.

Essas ações resultaram em melhoria no serviço público de transporte, beneficiando mais de 50 mil alunos. A tabela a seguir apresenta os benefícios quantitativos não financeiros decorrentes dessa auditoria. ■



Benefício efetivo

Quantidade de alunos afetados

Aumento da oferta de horários de circulação dos Ônibus da Liberdade.

366

Aumento da segurança dos alunos pela instalação de câmeras de segurança nos Ônibus da Liberdade

52.545



# TRIBUNAL DE CONTAS, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E GOVERNANÇA NA GESTÃO PÚBLICA

Recentemente os jornais de grande circulação publicaram matéria a respeito de importante grupo hospitalar brasileiro, tratando dos índices de medição e aferição dos níveis de excelência nos seus hospitais (privados), sendo, pois, pioneiros nesse tipo de análise, notadamente, dos níveis de transparência na divulgação dessas informações de auditoria de resultados.

Desde logo, cabe apontar a necessidade de os Hospitais públicos mirarem em algo semelhante, para o necessário nivelamento do padrão de qualidade dos serviços públicos de saúde.

Mas não é só.

O maior legado que, eventualmente, os atuais gestores deixarão para a sua comunidade será a incorporação de níveis de excelência de tal modo que possam e sejam objeto de certificação e transparência por auditores e consultores internacionais, em estreita sintonia com os órgãos de controle interno e externo, de modo, praticamente, simultâneo e operacional-tipo-padrão, ou seja, quase que naturalmente, *pari-passu* à própria e regular atuação.

Os Tribunais de Contas e sua íntima relação com a legislação administrativa vem sofrendo modificações sensíveis. No que toca à legislação processual esta vem sofrendo tem-

peranças e modificações pontuais (caso da LINDB). Já o ambiente institucional das Cortes de Contas, notadamente marcado por uma tônica legalista, estritamente fiscalizatória e, portanto, finalisticamente processual, está se tornando cada vez mais propositivo, preventivo, consensual, ou seja, também orientador de boas práticas.

Esse ambiente, ou melhor dizendo, essa jurisdição das Cortes de Contas vem sendo forjada, portanto, em mecanismos claros de adoção de níveis de excelência e transparência (métodos), mediante o exercício oficial e institucional de práticas conformes aos mais diversos Manuais Internacionais de Auditoria Operacional<sup>2</sup>, tornando-se, assim, um aliado importante às gestões, como controle externo diretivo; ou seja, capaz, eficaz, contemporâneo e fomentador, além daquele caráter, meramente, disciplinador, por tradição e história.

Com o avanço da Inteligência Artificial, que permite a adoção e difusão de níveis de transparência cada vez maiores, é possível se permitir um acompanhamento efetivo e contemporâneo da execução e resultados das políticas públicas de forma cada vez mais ágil e profunda, mas sobretudo da própria gestão pública em si, de maneira que se torne cada vez mais difícil a adoção de más práticas gerenciais e administrativas,



**GUSTAVO BRECHBÜHLER**

é especialista em Direito Tributário e exerce atividades de assessoria no gabinete do conselheiro Bruno Maia

decorrentes de gestões executivas, no mínimo, mal-intencionadas.

Portanto, eventualmente, um investimento efetivo tripartite, por exemplo, no Município do Rio de Janeiro, entre Executivo, Tribunal de Contas e CGM na montagem de um sistema de dados e de inteligência, inclusive que faça uso de inteligência artificial, à longo prazo, tornar-se-á, sem sombra de dúvida, no mais relevante investimento e, pois, legado que se possa conferir à Administração Pública municipal das últimas décadas, dotando a Administração Pública Municipal de importante mecanismo de fiscalização, deveras relevante e eficiente, alinhados às melhores práticas internacionais.

A gestão diária das diferentes pastas e secretarias precisa estar de tal forma alinhada que da sua atuação (operacional) rotineira, já seja possível, de antemão, atender e naturalmente, já estar em linha e conforme aos melhores mecanismos de auditoria operacional, porventura, existentes e conhecidos, de forma a serem e poderem ser certificados, por auditorias e consultorias internacionais, de maneira frequente (anualmente) e específica.

Praticamente um selo de qualidade ('Iso-9000...') de governança em todas as pastas e secretarias e, o que é melhor, de modo orgânico, natural e intrínseco à sua própria atuação ordinária.



E para quê? Simples: para proteger o Erário, mas sobretudo para proteger o bom gestor: notadamente aquele gestor sério, cioso, preocupado, imbuído de boa fé e deveras atento aos comandos gerenciais de boa ordem e de boas práticas.

Enfim, para dar tranquilidade aos gestores atentos ao cumprimento dos reclamos constitucionais, mas sobretudo aqueles preocupados em atender aos anseios dos Jurisdicionados, sem se descuidar da excelência e da eficiência nos gastos públicos, na sua compilação e transparência de divulgação.

À medida que, institucionalmente, a gestão operacional das pastas já aja, naturalmente, em estrita sintonia com os manuais de melhores práticas, a ponto de ser certificado, anualmente, o seu nível de qualidade, excelência e transparência, mais fácil será a gestão, e maior será a capacidade de o próprio ambiente institucional ser capaz de organicamente controlar as más práticas e assim, precisamente, as más intenções e/ou más práticas advindas dos maus-gestores.

No dia em que a gestão das políticas públicas for cada vez mais “full time, on line e on time”, em estrita sinergia e sintonia com a CGM e com o TCMRio, por exemplo, menores as chances de más práticas, de má governança e, pois, em última instância, de danos ao erário municipal, virem a se concretizar.

Apenas a transparência completa, e não apenas dos dados, mas sobretudo e especialmente, da maneira de como proceder e alimentar sistemas de dados, de forma a medir a excelência da gestão das políticas públicas e seu atendimento, com

os mais diversos Manuais de boas práticas, notadamente, os internacionais (v.g., GUID 9020), melhor funcionará o ambiente institucional, posto que este estará naturalmente protegido, blindado, enfim, infenso, às intenções dos gestores, que se tornarão irrelevantes e despiciendas.

Estará, portanto, o sistema de gestão operacional, de tal forma, impregnado por boas práticas, sendo elas oficiais, transparentes e metodologicamente certificadas, que terá pouquíssimo espaço e serventia às tentativas pontuais de subversão dessa boa ordem.

E nesse instante, a engrenagem administrativa institucional, contará com efetivo mecanismo de controle, dos mais exitosos que possam existir, em estreita sintonia e sinergia com o controle externo, haja vista que da própria dinâmica de funcionamento dos mecanismos institucionais, se repelirá, com extrema facilidade e naturalidade, o mais singelo pensamento voltado a uma má prática de gestão.

É como diz uma placa divertida, porém engenhosa, na cidade de Nova Iorque: “don’t even think on parking here”.

A existência de uma gestão oficial, plena e certificada, com integral e efetivo atendimento às diretrizes operacionais dos Manuais de Gestão, conforme as boas práticas internacionais, fará com o que o mau gestor ou, em outras palavras, o gestor menos probo, tenha maiores, senão, enormes e intransponíveis, dificuldades no sentido de adotar práticas maléficas à boa administração e aplicação dos gastos públicos.

A troca de nomes, governos e partidos não terá, portanto, força e influência a ponto de atrapalhar a regular continuidade da execução das políticas públicas, em especial, dos próprios serviços públicos ofertados institucionalmente, que continuarão a ser prestados com elevado grau de excelência e transparência, à despeito dos nomes que estejam “com a caneta na mão”.

E, nesse momento, o controle interno, externo e sobretudo a gestão, funcionarão de tal modo interligados (“full time, on line, on time”), que farão parte de um grande tecido social, unido, coeso, harmônico e inquebrantável, donde o nome, o partido e a intenção do gestor fará pouca ou nenhuma diferença para a manutenção, com excelência e qualidade, das mais distintas políticas públicas ofertadas e colocadas à disposição dos cidadãos.

Eis, portanto, o relevante legado a se perseguir em tempos de inteligência artificial e internet das coisas. Esse é, pois, senão o novo, e porque não afirmar, também o maior desafio das próximas décadas: não apenas para os Tribunais de Contas, mas sobretudo, para as mais distintas Controladorias, dos diversos entes e níveis da Federação.

É dizer, quanto maiores forem os atores e múltiplas forem as funções auxiliaadoras, conformadoras, orientadoras, consultivas e, também, fiscalizadoras dos diferentes órgãos, maiores as chances de, organicamente, os resultados serem mais efetivos e exitosos.

Isso porque, mostra-se irrefutável que, quando se está sob escrutínio constante, ninguém cogita sequer em aparecer feio em reunião. ■

# EXPEDIENTE

## Revista do TCMRio

Ano XLI – Nº 79 – Janeiro de 2025  
ISSN 2176-7181

### Endereço:

Rua Santa Luzia, 732/sobreloja,  
Centro, Rio de Janeiro, RJ,

CEP: 20030-042

### Telefones:

(21) 3824-3655

(21) 3824-3690

(21) 3824-3641

### Internet:

www.tcmrio.tc.br

### E-mail:

comunica@tcmrio.tc.br

### COORDENADORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

#### Coordenadora:

Marcia Lins

#### Editora:

Ligia Caputo

#### Projeto gráfico e diagramação:

Luiza Correia

#### Apoio:

Marcello Mesquita

#### Fotografia:

Braulio Ferraz (TCMRio), Carlos Eduardo de Freitas (TCMRio), Daniel Carneiro (SME), Fabio Rossi (TCMRio)  
Flickr @TCUOficial e  
Flickr @Atricon

Os artigos assinados são de  
responsabilidade de seus autores.

## Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

### CONSELHEIROS:

#### Presidente:

Conselheiro Luiz Antonio Guaraná

#### Vice-Presidente:

Conselheiro Thiago Kwiatkowski Ribeiro

#### Corregedor:

Conselheiro Ivan Moreira dos Santos

#### Ouvidor-Geral:

Conselheiro David Carlos Pereira Neto

Conselheiro Nestor Guimarães M. da Rocha

Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

Conselheiro Bruno Maia de Carvalho

#### Conselheiros-Substitutos:

Dicler Forestieri Ferreira

Igor dos Reis Fernandes

Emil Leite Ibrahim

### PROCURADORIA ESPECIAL:

#### Procurador-Chefe:

Carlos Henrique Amorim Costa

#### Procuradores:

Bernardo Camacho Martins Costa

Camila Parente Almeida

José Ricardo Parreira de Castro

Jorge Maffra Ottoni

Juliana Amaral Cognac

Pierre Oliveira Batista

Pedro de Hollanda Dionisio

### SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO:

Heleno Chaves Monteiro

### DEPARTAMENTO GERAL DE FINANÇAS:

Tiago Kneipp Ramos

### DEPARTAMENTO DE GESTÃO DE PESSOAS:

Alexandre Angeli Cosme

### DEPARTAMENTO-GERAL DE SERVIÇOS:

Jorge Aurélio Coutinho Costa

### CENTRO MÉDICO DE URGÊNCIA:

Gilberto Luiz de Moura Junior

### SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO:

Fabio Furtado de Azevedo

### 1ª INSPETORIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO:

Carlos Trillo Negreira

### 2ª INSPETORIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO:

Carlos Roberto Milet Cavalcanti Júnior

### 3ª INSPETORIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO:

Adriana Arinelli Fernandes Salgado

### 4ª INSPETORIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO:

Leandro Monteiro de Faria

### 5ª INSPETORIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO:

Heron Alexandre Moraes Rodrigues

### 6ª INSPETORIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO:

Marta Varela Silva

### 7ª INSPETORIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO:

Álvaro Augusto Couri Barbosa

### COORDENADORIA DE AUDITORIA E

### DESENVOLVIMENTO:

Roberto Mauro Chapiro

### GABINETE DA PRESIDÊNCIA:

Secretária-Geral da Presidência:

Marcia Lins

Secretário-Chefe de Gabinete da Presidência:

Flavio Torres Nunes

### SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS:

Luiz Antonio de Freitas Júnior

### SECRETARIA DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL:

José Renato Torres Nascimento

### SECRETARIA DE TECNOLOGIA DA

### INFORMAÇÃO:

Carlos Fernando das Chagas

### NÚCLEO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO:

Carlos Augusto Pereira Werneck

### SECRETARIA DAS SESSÕES:

Laila Rainho de Oliveira

### ESCOLA DE CONTAS E GESTÃO:

#### Presidente:

Conselheiro Luiz Antonio Guaraná

#### Vice-Presidente:

Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

#### Coordenadora:

Natália Grassano Schincariol

Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

Ano XLI, n.79 (Janeiro/2025).- Rio de Janeiro: TCMRJ, 1981

ISSN 2176-7181

1. Administração Pública - Controle - Periódicos - Rio de Janeiro (RJ)

CDU 35.078.3(815.3)(05)



## DE METAS A REALIZAÇÕES: ENTENDA A LDO

A Cartilha Bate-Papo Cidadão nº 6 explica de forma prática e acessível um dos principais instrumentos de transparência pública: a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Descubra como acompanhar o planejamento financeiro da sua cidade e participe ativamente da construção de uma gestão mais eficiente e cidadã!



# Conta aí, TCMRio



**O podcast do TCMRio  
convida você para  
uma boa conversa**

Escaneie o QR Code abaixo e  
escolha entre os mais de  
30 episódios já produzidos.

