
OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O COMPLIANCE

THE COURTS OF AUDITORS AND COMPLIANCE

RAIMUNDO NONATO CHAVES NETO

Professor Assistente do Curso de Direito da Universidade Europeia (Lisboa). Docente (Assistente Convidado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa). Mestre em Direito Romano e Especialista em Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra. Doutorando em História do Direito pela Universidade de Lisboa.

JACQUELINE VASCONCELOS LEONI

Mestre e Membro do Grupo de Pesquisa Cidadania Empresarial no Século XXI, no Centro Universitário UNICURITIBA. Certificada em Auditoria Interna (CIA), em Autoavaliação e Controles (CCSA) pelo IIA – Instituto dos Auditores Internos e Certificada como Especialista em Prevenção a Lavagem de Dinheiro pelo ACAMS – EUA; Especialista em Finanças pela FAE. Email: jvasconcelosleoni@gmail.com.

RESUMO

Objetivo: demonstrar a importância da atuação dos Tribunais de Contas no controle externo e no combate à corrupção; bem como exaltar a relevância da adoção de Programas de *Compliance* no âmbito dos Tribunais de Contas.

Metodologia: utiliza-se o método dedutivo, mediante abordagens bibliográfica e documental, por meio da revisão de doutrina e a legislação pertinente ao tema.

Resultados: no âmbito dos Tribunais de Contas estaduais, observa-se que o movimento em favor do compliance caminha a passos lentos. Apesar de serem grandes combatentes da corrupção e estarem constantemente fomentando as boas práticas de integridade em suas atividades educativas e orientativas, não são imunes aos desvios de conduta e atos corruptos de seus membros e servidores. O estabelecimento do *compliance* nos Tribunais de contas mostra-se necessário para a



preservação de sua reputação e principalmente para ser exemplo das boas práticas aos seus jurisdicionados.

Contribuições: a pesquisa traz a divulgação de um tema muito atual, que é o *compliance* anticorrupção, e o presente artigo tece considerações sobre a sua adoção pelo Tribunal de Contas.

Palavras-Chave: *Compliance*; Corrupção; Tribunal de Contas; Controle.

ABSTRACT

Objective: *to demonstrate the importance of the actions of the Courts of Accounts in external control and in the fight against corruption; as well as to exalt the relevance of the adoption of Compliance Programs within the Courts of Accounts.*

Methodology: *the deductive method is used, through bibliographic and documentary approaches, by way of review of doctrine and the legislation pertinent to the theme.*

Results: *within the scope of the State Courts of Auditors it is observed that the movement in favor of compliance is slow. Despite being major combatants of corruption and are constantly fostering good integrity practices in their educational and guiding activities, they are not immune to the misconduct and corrupt acts of their members and servants. The establishment of compliance in the Courts of Accounts is necessary for the preservation of its reputation and especially to be an example of good practice to its jurisdictions.*

Contributions: *the research brings the dissemination of a very current theme, which is anti-corruption compliance, and this article presents considerations about its adoption by the Court of Accounts.*

Keywords: *Compliance; Corruption; Court of Accounts; Control.*

1 INTRODUÇÃO

O Brasil se depara constantemente com escândalos, envolvendo a classe política, servidores públicos e a iniciativa privada, pelos atos de corrupção, desvios, desperdícios de recursos públicos, malversação e fraudes que saqueiam os cofres públicos, deterioram a qualidade dos serviços prestados à população, aumentam a pobreza e reduzem a credibilidade do País.



Para combater esse mal que assola o País, instrumentos de controle são estabelecidos visando minimizar a incidência destes desvios no ambiente público. A Constituição Federal em seu art. 74 estabelece que os três Poderes devem manter estruturas de controle interno integradas a fim de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (BRASIL, 1988)

Segundo Fernandes, controlar é uma função inerente ao poder e à administração, sua origem vem do latim fiscal medieval, da contração de *conta e rotulam*, surge, em francês, o termo *controle*, que significa rol, a relação de contribuintes a ser verificado pelos exatores. (FERNANDES, 2008, p. 29)

A palavra controle é de significado amplo, podendo significar: dominação, direção, limitação, vigilância, verificação, registro e historicamente sempre esteve ligado a finanças.

Na França, *controle* significa registrar, inspecionar, examinar; para o Direito inglês, significa vigilância; no italiano, *controllo* é o mesmo que registro ou exame e, na técnica comercial, indica a inspeção ou exame que se realiza nos documentos e operações para verificar sua adequação. (CASTRO, 2015, p. 337)

Segundo Poubel de Castro o controle deve ser exercido em todos os níveis e em todos os setores para ser efetivo. Tanto cidadãos como autoridades, chefes de família ou empresas, eleitores ou eleitos concordam que é necessário controlar. Principalmente controlar os outros. (CASTRO, 2015, p. 338)

No Brasil, inspirado na doutrina de Montesquieu, instituiu-se a divisão entre os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) adotando a segregação de funções entre quem cria, executa e julga as leis no País. Este é um mecanismo de controle que foi reforçado pela Constituição Federal de 1988, onde se estabeleceu sistemas



de freios e contrapesos entre os poderes, como destacou Castro em sua obra Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público:

i) O Poder Legislativo controla o Poder Judiciário participando da escolha de membros dos tribunais superiores, julgando os ministros do STF nos crimes de responsabilidade e fiscalizando a forma de gestão do dinheiro público pelo Poder Judiciário. Além disso, controla também o Poder Executivo julgando o Presidente da República, Vice-Presidente, ministros de Estado nos crimes de responsabilidade, apreciando as contas do Presidente da República e dos demais órgãos da administração pública, fiscalizando e controlando os atos do Poder Executivo que inclui também os da administração indireta, podendo convocar ministros de Estado para prestar informações, criar comissões parlamentares de inquérito para apuração de fatos relevantes; ii) O Poder Executivo controla o Judiciário nomeando os ministros do STF e dos demais tribunais superiores, bem como controla o Legislativo através da participação da elaboração das leis por meio da sanção ou veto aos projetos de lei aprovados e participando da escolha dos ministros do Tribunal de Contas da União; iii) O Poder Judiciário por sua vez, controla o Legislativo exercendo o controle da constitucionalidade das leis e dos atos administrativos, julgando os membros do Congresso Nacional e membros do Tribunal de Contas da União e ainda controla o Executivo exercendo o controle da constitucionalidade das leis e atos administrativos, julgando o Presidente da República, Vice-presidente e ministros de Estado, julgando os ministros de Estado nos crimes de responsabilidade (CASTRO, 2015, p. 351-352).

Além do Controle Interno, o Governo Federal foi além, através do Decreto 9.203/2017, estabeleceu diretrizes para que fossem instituídos aspectos de governança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Anterior a esta determinação, a Lei 13.303/2016, Lei das Estatais, estabeleceu a obrigatoriedade de estrutura de governança, controle e *compliance* para as empresas públicas e de economia mista e, também, a Instrução Normativa conjunta entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Controladoria Geral da União nº 001/2016 tratou sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. (BRASIL, CGU, 2016; BRASIL, 2016, BRASIL, 2017)

A exemplo da Esfera Federal, observa-se que, gradativamente, os Estados e Municípios estão estabelecendo estruturas para instituir e/ou aprimorar seus mecanismos de controle interno e *compliance*, como, por exemplo, vem ocorrendo no Estado do Paraná.



Apesar da importância do controle interno nos organismos públicos e seus entes, é fundamental a existência de órgãos de controle independentes, de caráter externo, com autonomia para identificar, julgar sua adequação e, quando necessário, punir os desvios. O que é destacado por Odete Medalhar:

Se a própria Administração interessa verificar o modo pelo qual, na atividade dos seus órgãos e entes, se realizam os gastos públicos, de muito relevo também se apresenta a fiscalização efetuada por Poderes ou entidades estranhas a estrutura interna da Administração, em virtude da possível independência de que desfrutam. Segundo afirmações da doutrina, o controle financeiro externo da Administração caberia, em tese, ao Poder Legislativo. Mas, nos ordenamentos do mundo ocidental, nem sempre o Poder Legislativo realiza diretamente a fiscalização financeira da Administração e nem sempre lhe cabe a “última palavra” no assunto (MEDAUAR, 2014, p.123).

A preocupação com o controle das contas públicas não é recente, remonta ao século XIX, quando surgiram as primeiras instituições de controle, ainda sem independência ou autonomia no controle financeiro do Estado. (SPECK, 2000, p. 27) Diante da fragilidade identificada na contabilidade e contas públicas no Brasil, em 1890 o, então, Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, idealizou o Tribunal de Contas da União, instituído pelo Decreto Lei nº 966-A. Suas atribuições foram fixadas formalmente na Constituição Federal (CF) de 1891, contemplando a liquidação e verificação das contas de receita e despesas antes da sua apresentação ao Congresso Nacional. No entanto, sua instalação, de fato, ocorreu apenas no ano de 1983. (LETTIERI e MACIEL, 2016, p. 15).

A partir de sua criação, o TCU foi mantido nas constituições subsequentes, com algumas modificações em suas competências, porém, apenas na CF de 1988, houve um fortalecimento dos Tribunais de Contas, que tiveram uma ampliação de suas competências. (LETTIERI e MACIEL, 2016, p. 16; FERNANDES, 2008, p. 145).

O art. 71 da Constituição Federal de 1988 demonstra a amplitude dos poderes a ele conferido. As atribuições do TCU são de caráter fiscalizatório, judicante, sancionador, consultivo, informativo, corretivo, normativo, educativo e de ouvidoria (BRASIL, 1988; LETTIERI e MACIEL, 2016, p. 17).



Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (BRASIL, 1988).

O TCU é um órgão independente, com autonomia, que atua no suporte ao Congresso Nacional para exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e entidades da administração direta e indireta. Apesar de ser um órgão auxiliar ao Congresso Nacional, não possui vínculo na estrutura de qualquer um dos Poderes, exercendo inclusive, o controle dos três Poderes, incluindo o Legislativo (LETTIERI e MACIEL, 2016, p. 17; FERNANDES, 2008, p. 143)

Das atividades atribuídas ao Tribunal de Contas (TC), pela Constituição Federal de 1998, destaca-se a fiscalização independente através de auditorias e



inspetorias nos órgãos e entes da administração direta e indireta, com a finalidade de avaliar a legalidade e legitimidade dos atos praticados, incluindo as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens, valores públicos da administração direta ou indireta. Desta forma, os TC contribuem na identificação de irregularidades e atos ilícitos que causem prejuízos ao erário público, coibindo a corrupção (BRASIL, 1998). Portanto, a importância dos TCs no controle externo das contas públicas é evidente, sua atuação identifica e coíbe os atos ilícitos e impõe um ambiente de controle e de conformidade que nos remete, além da função de auditoria, ao próprio *compliance*.

2 TRIBUNAIS DE CONTAS E COMBATE A CORRUPÇÃO

A Corrupção é um dos temas mais preocupantes no Brasil. Nos últimos anos, após a deflagração da operação lava jato e a publicidade de um dos maiores escândalos de corrupção do mundo, estampou-se um esquema de desvios e favorecimentos em montantes ainda imensuráveis.

Recentemente, a Transparência Internacional divulgou o IPC 2019 – Índice de Percepção de Corrupção – e o Brasil perdeu mais uma posição no ranking, passando de 105ª para 106ª colocação, estando atrás do Peru, Tailândia, Panamá, Colômbia entre outros. Segundo a Transparência Internacional, no relatório publicado em janeiro de 2020, a corrupção ainda é um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento econômico e social no Brasil. Com 35 pontos, o país segue estagnado, com sua menor pontuação no IPC desde 2012 (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2020).

As consequências da corrupção não são apenas os valores bilionários envolvidos nos desvios, mas o impacto social e reputacional que afetam diretamente o cidadão e são impossíveis de quantificar. Os custos invisíveis da corrupção são refletidos na baixa qualidade dos serviços públicos ou concessionados, na degradada qualidade da educação no país, na incapacidade de atendimento no campo da saúde pública, na falta de segurança, em obras de baixa qualidade ou inacabadas, dentre



muitos outros fatores que retroalimentam a instabilidade e o quadro de pobreza no País.

Conforme dispõe Maria Cristina Pinotti “mesmo sabendo o seu custo total, há evidências sólidas mostrando que a corrupção e a pobreza caminham juntas” (PINOTTI, 2019, p. 35).

Infelizmente a corrupção está em todo o lugar, é um mal que acompanha a humanidade desde a sua origem. Nos escritos bíblicos, é possível verificar, em Gênesis, que Eva comeu a maçã e foi corrompida pela ambição de possuir o conhecimento sobre o bem e o mal; Judas Iscariotes traiu Jesus por moedas de prata, vendendo informações privilegiadas, muitos outros relatos afins foram encontrados neste que é um dos mais antigos livros publicados.

No Brasil, pode-se identificar a corrupção desde o seu descobrimento. Na carta de Pero Vaz de Caminha ao Rei de Portugal sobre o descobrimento, no ano de 1500, ao final, aproveita e solicita ao rei que libertasse da prisão em Portugal, seu genro, condenado por roubar a igreja e ferir o padre. Após o descobrimento, no período colonial, a principal fraude era o contrabando de ouro, as pepitas eram escondidas em estátuas de madeiras ocas. Destaque-se, ainda, a doação da melhor casa do Rio de Janeiro à família real por um traficante de escravos, o doador ganhou o título de barão e depois de visconde, além de diversos outros benefícios (LETTIERI e MACIEL, 2016, p.14; THÓ, 2016).

A preocupação de Rui Barbosa com a adequação e o combate aos atos de corrupção impulsionou a criação do Tribunal de Contas da União em 1891, entretanto, por muito tempo atuou com muitas limitações e pouca independência, reflexo do desinteresse da classe política da época.

A última Constituição Federal foi um marco para o TC. Com a ampliação de suas atribuições no controle do Estado, maior autonomia e independência, passou a ser um dos principais instrumentos no controle das contas públicas, no combate às ilicitudes e dos desvios de recursos públicos.



Os Tribunais de Contas constituem uma linha de controle horizontal, responsável pelo controle externo, com papel de revisão independente, avaliando as contas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Atualmente o Brasil conta com 33 Tribunais de Contas, sendo 27 nos Estados e Distrito Federal cuja jurisdição são o Estado e todos os respectivos municípios, 02 Tribunais de Contas do Município de São Paulo e Rio de Janeiro que fiscalizam as contas destes municípios e três Tribunais de Contas Municipais (Bahia, Goiás e Pará) que fiscalizam as contas de todos os municípios dos respectivos estados. A Constituição Federal de 1988 proibiu constituição de novos Tribunais de Contas Municipais, apenas manteve os que já existiam na data da promulgação desta Carta Magna (BRASIL, 1988; FERNANDES, 2008, p. 656).

O Tribunal de Contas da União, segundo Fernandes, constitui o paradigma federal do controle, devendo as normas constitucionais serem aplicadas pelos Tribunais de Contas dos Estados e Distrito Federal, bem como pelos tribunais e conselhos de contas municipais no que for cabível. Portanto, os Estados não podem desobedecer à ordenação dada pelo Tribunal de Contas da União, a exceção é somente em caso em que não couber a aplicação da norma. Além disso, os Tribunais e conselhos de contas devem estar em conformidade com o modelo federal, exceto os órgãos técnicos que se limitam às respectivas áreas de jurisdição (FERNANDES, 2008, p. 658).

Integram a estrutura do TCU quatro órgãos distintos:

O órgão deliberativo, plenário, pode ser dividido em câmaras, sendo composto por ministros e ministros substitutos. Funciona junto ao órgão deliberativo um representante do Ministério Público; o Ministério Público que atua junto ao Tribunal, também denomina-se Ministério Público Especial, é composto por um procurador geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores; órgãos técnicos, denominados, na atual estrutura, SECEX Secretaria de Controle Externo, que atuam por áreas regionais, uma por estado e áreas temáticas na sede; órgãos componentes da estrutura de apoio administrativo, e uma unidade de treinamento, denominada Instituto Serzedello Corrêa (FERNANDES, 2008, p. 658).

Com relação à relevância dos Tribunais de Contas, Castro dispõe:



Os Tribunais de Contas são instituições importantes e fundamentais no processo de sustentação da democracia, agindo na defesa de boa e regular aplicação dos recursos públicos. Os tribunais têm uma longa tradição em quase todas as democracias consolidadas e reúnem um arcabouço institucional bem definido (CASTRO, 2015, p. 352).

A missão do Tribunal de Contas da União, disponível no site da Instituição, retrata o compromisso com o combate a fraudes e corrupção:

A principal missão do Tribunal de Contas da União (TCU) é aprimorar a gestão pública. Uma das formas de atingir este objetivo é por meio do combate à fraude e corrupção. A indução à melhoria nos processos internos dos órgãos públicos, por meio de fiscalizações, impacta positivamente a prevenção à corrupção ao reforçar as linhas de defesa das instituições. E mesmo a expectativa de controle gerada pela atuação do Tribunal ajuda a coibir eventuais malfeitos (TCU, 2020).

A atuação do Tribunal de Contas da União em conjunto com o Ministério Público (MP) no combate à corrupção tem se mostrado relevante. Suas auditorias e fiscalizações resultam em investigações, desencadeiam processos administrativos e criminais, como, por exemplo, as atividades desenvolvidas juntamente com o Ministério Público na operação Lava Jato.

De acordo com informações coletadas no site do TCU, quando da sua atuação nos processos de fiscalização dos empreendimentos financiados com recursos públicos, já em 2008, identificou e reportou irregularidades na Petrobrás. Sua recomendação, na época, foi a paralisação de obras nas Refinarias de Abreu Lima (PE) e Presidente Getúlio Vargas (PR, porém sofreu veto do Presidente da República. Com a deflagração da operação Lava Jato, o TCU atuou, juntamente com MP, prestando informações e esclarecimentos sobre os achados nas auditorias realizadas e, cujo relatório, foi instrumento utilizado para dar mais subsídios ao Ministério Público em suas investigações e reforçar junto ao Judiciário sobre a relevância dos desvios nas obras da Petrobrás. (TCU, 2020)

Em 2015, o TCU instituiu uma unidade para tratar, exclusivamente, dos casos relacionados à Lava Jato, atuando em conjunto com o Ministério Público, Controladoria Geral da União, Polícia Federal e Conselho Administrativo de Defesa



Econômica (CADE). Esta unidade viabiliza a troca de informações e documentos sigilosos, com o objetivo de agilizar e alavancar as investigações. A parceria se fortaleceu ao longo dos anos e essa rede de controle foi intensificada, fomentando trabalhos internos, nas secretarias do TCU e demais agentes de controle, e o que propiciou a utilização de tecnologias e técnicas de investigação no combate à fraude e corrupção. (TCU, 2020)

A atuação do Tribunal de contas no combate à corrupção não está somente focada no processo de verificação, auditoria e fiscalização, observa-se intensa atividade educativa e formativa, voltadas tanto para os Tribunais de Contas estaduais e municipais, como para os demais Entes públicos e sociedade. As publicações e treinamentos disponíveis em sua página na internet auxiliam na disseminação das boas práticas de governança, auditoria e controle, contribuindo, diretamente, para coibir as práticas de corrupção e fraudes.

O conjunto de atribuições e competências do TCU, aliados à autonomia e independência, conferidas pelo Art. 71 da Constituição Federal, proporcionam a essa nobre Instituição, instrumentos e poderes para enfrentar e combater o câncer da corrupção e, conseqüentemente, fomentar a integridade e o *compliance* no Brasil. (BRASIL, 1998)

3 TRIBUNAIS DE CONTAS E O COMPLIANCE

A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, segundo o Art. 37º da Constituição Federal, deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 1998)

Sujeitar-se ao princípio da legalidade significa que toda ação deverá operar nos limites previstos em Lei. Portanto, quando se analisa o conceito de *compliance*, que significa estar de acordo com a Lei ou em conformidade, teoricamente, a



Administração Pública deve estar em *compliance* em todos os atos praticados, ou seja, o *compliance* é intrínseco à atividade Pública.

Partindo dessa premissa, o Tribunal de Contas teria como atribuição avaliar a aderência ao *compliance* na Administração Pública e estar em *compliance* com as Leis no exercício das suas atividades.

Infelizmente a corrupção é uma atitude intrínseca da integridade do ser humano e encontra-se disseminada em todos os ambientes, inclusive, naqueles que têm como atribuição a responsabilidade de fiscalizar e atuar como uma instância de controle.

Escândalos envolvendo servidores de Tribunais de Contas são, frequentemente, divulgados pela mídia. Em 2014, foi preso em flagrante o coordenador-geral do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, pelo GAECO (Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado), acusado de favorecer a empresa vencedora da licitação para a construção do novo prédio do Tribunal. (MARINGÁ NEWS, 2014)

Em 2017, em uma fase da operação Lava Jato, foram presos 05, dos sete, conselheiros do TCE do Rio de Janeiro suspeitos de envolvimento no esquema de corrupção. Segundo o jornal Estado de Minas, de 01/04/2017, outros ministros, inclusive do TCU foram investigados e tiveram seus sigilos bancários quebrados por delações realizadas na operação lava jato. Salientou-se, ainda, que, dos 27 TC espalhados pelo Estado e Distrito Federal, em 20 deles apresentavam denúncias envolvendo seus conselheiros. (ESTADO DE MINAS, 01/04/17)

Em 2018, o ex-presidente do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro foi condenado a 7 anos de prisão pelos crimes de corrupção passiva, lavagem de dinheiro, evasão de divisas e organização criminosa. (O POVO ONLINE, 2018)

Estes exemplos revelam que não há imunidade contra a corrupção, a qual pode estar presente em qualquer ambiente, público ou privado e praticada por qualquer posição na pirâmide organizacional. Diante disso, justifica-se que estruturas de *compliance* sejam estabelecidas em todos os ambientes, estabelecendo um maior nível de controle e prevenção às ilicitudes e corrupção.



O estabelecimento de um programa de integridade ou *compliance* no setor público ou privado não cabe somente aos órgãos da Administração Direta e Indireta, Empresas Públicas, Autarquias e Fundações vinculadas ao Governo Federal, deveria ser implementado em todos os Poderes, Entes Públicos e empresas que tenham ou pretendam manter relacionamento comercial, prestação de serviços ou parcerias com o Governo em todas as suas esferas.

O movimento pela integridade no Brasil mostra-se crescente, Leis e Decretos de âmbito Federal, Estadual e Municipal regulamentando os programas de *compliance* nos órgãos da administração direta e indireta já são inúmeros.

O Governo Federal, por exemplo, através do Decreto 9.203/17 (BRASIL, 2017) estabeleceu, em seu art. 19º, a obrigatoriedade de instituição de programas de integridade em seus Entes e Organizações. Os dados da Controladoria Geral da União (CGU) mostram 129 órgãos e entidades do Governo Federal já estão com planos de integridades prontos, representando 69% do total, sua expectativa é a conclusão no programa em 2020. (BRASIL, CGU, 2019)

Nos Estados, observam-se processos gradativos de implantação de programas de integridade/*compliance*. Tem-se no Estado do Paraná, através da Lei Estadual 19.857/2019 (PARANÁ, 2019); no Estado do Rio de Janeiro, Decreto Estadual (RJ) Nº 46.745 de 22.08.2019 (RIO DE JANEIRO, 2019), e no Estado de Minas Gerais, Decreto Estadual (MG) Nº 47.185 de 12.05.2017 (MINAS GERAIS, 2017).

Em linha com o pacto pela integridade, Estados como Goiás (GOIÁS, 2019), Espírito Santo (ESPÍRITO SANTO, 2017), Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2017) e Amazonas (AMAZONAS, 2018) estabeleceram a exigibilidade de programas de *compliance* para as empresas que celebrarem contratos com a administração direta, indireta, fundações.

Com o intuito de avaliar o movimento dos Tribunais de Contas para a adoção dos programas de integridade realizou-se uma pesquisa nos sites dos TCs Estaduais e do Distrito Federal para avaliar a convergência destes com o tema, internamente e externamente. Foram consultados 05 pilares da estrutura de *compliance*: Código de



ética/conduita; Canal de denúncias/ouvidoria; políticas internas de *compliance*; comunicação e treinamento e área designada para a atividade. Apesar da consulta ter sido realizada com um foco estabelecido, foi observado também as ações/atividades dos Tribunais de Contas para fomentar a integridade em suas regiões.

A pesquisa nos revelou que 99% dos Tribunais de Contas dos Estados e Distrito Federal ainda não instituíram, internamente, uma estrutura de *compliance*. Durante as verificações, observou-se que apenas o TC de Rondônia possui uma estrutura estabelecida, atendendo simultaneamente os cinco requisitos da pesquisa. Entretanto, alguns TC já preveem a implementação de uma estrutura de gestão de riscos e *compliance* em seus planos estratégicos, como os casos do TCE Goiás, Minas Gerais e Tocantins. (TCEGO, 2020; TCEMG, 2020; TCETO, 2020; TCERO, 2020).

Dos 27 Tribunais de Contas consultados, 04 deles não possuíam um código de ética em sua página na internet, porém todos dispunham do Canal de Denúncias ou ouvidoria com acesso disponível. Com relação aos treinamentos e formação, os Tribunais de Contas estão maciçamente envolvidos no combate a corrupção participando e patrocinando congressos, seminários, treinamentos que envolvem o tema.

Avaliando o resultado da pesquisa conclui-se que ainda há um longo caminho a percorrer para o estabelecimento da estrutura de *compliance* nos Tribunais de Contas Estaduais, no entanto o movimento já iniciou e a tendência natural é que a adesão pelo *compliance* seja gradativamente uma atitude de todos.

O resultado desta pesquisa pode sofrer alguns desvios, por possível falha no sistema de busca, desatualização do site ou falta de publicidade das informações no site do Tribunal.



4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A corrupção é um mal que atinge todas as esferas, tanto pública como privada e não é algo que se iniciou em um governo ou em um partido político, a história nos mostra que a corrupção é inerente a natureza humana e está presente desde o início da formação do homem. Sabe-se que os prejuízos causados pelas ações inescrupulosas dos corruptos sobrepujam valores materiais, causam danos que afetam a integridade humana.

A corrupção está “velada” em mortes em hospitais públicos por falta de leitos ou condições de atendimento; no aumento do analfabetismo, na fome, na pobreza extrema, entre outros cenários que costumeiramente a mídia reporta em seus canais de comunicação.

Para combater a este mal que assola nosso País de norte a sul, a educação é uma das principais armas. A formação do indivíduo, desde a infância, com princípios de ética e cidadania, moral e civismo ataca o mal pela raiz. No entanto, o Brasil encontra-se bastante contaminado, chegam a ser consideradas normal algumas atitudes do cidadão como: furar uma fila, não respeitar as leis de trânsito, sonegar impostos, enfim, apenas educação elementar, neste caso, não surtirá o efeito desejado.

Desta forma, estruturas de controles que identifiquem, reportem, tratem as deficiências e punam os infratores são necessárias para estancar a corrupção e propiciar um novo panorama interno e externo para o Brasil.

O *compliance* surgiu na Inglaterra, foi trazido para o País através das multinacionais, porém só ganhou repercussão após a publicação da Lei 12.846/13, lei anticorrupção e dos escândalos estampados pela operação Lava Jato. Trata-se de um mecanismo de controle e governança que vem ganhando corpo nos organismos públicos e privados pelo Brasil. (BRASIL, 2013)

No âmbito dos Tribunais de Contas estaduais, observa-se que este movimento caminha a passos lentos. Apesar de serem grandes combatentes da corrupção e estarem constantemente fomentando as boas práticas de integridade em suas



atividades educativas e orientativas, não são imunes aos desvios de conduta e atos corruptos de seus membros e servidores. O estabelecimento do *compliance* nos Tribunais de contas mostra-se necessário para a preservação de sua reputação e principalmente para ser exemplo das boas práticas aos seus jurisdicionados.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, G. N. C. S. D. M. .; GARBACCIO, G. L. .; RODRIGUES, P. H. G. . Compliance nas Relações de Consumo: Análise das Diretrizes e Padrões Éticos da Rede Norte-Americana De Supermercados Whole Foods. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional**, Florianópolis (SC), v. 9, n. 1, p. e0386, 2021. DOI: 10.37497/revistacejur.v9i1.386. Disponível em: <https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/386>. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 jan 2020.

BRASIL. **Lei n. 12.846, de 01 de agosto de 2013**.. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 de agosto de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. **Lei n.13.303, de 30 de junho de 2016**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 01 de julho de 2016. Disponível em: www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13303.htm. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 de novembro de 2017. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. **Controladoria Geral da União (CGU). 2016**. Instrução Normativa conjunta entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Controladoria Geral da União nº 001/2016. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 de maio de 2016. Disponível em: www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197 . Acesso em: 28 jan. 2020.



BRASIL. **Controladoria Geral da União (CGU)**. 2019. Fórum de combate a corrupção. Disponível em: www.cgu.gov.br/noticias/2019/12/cgu-apresenta-resultados-de-2019-na-abertura-do-forum-2019-co-controle-no-combate-a-corrupcao2019. Acesso em: 04 dez. 2019.

CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**: Integração das Áreas do Ciclo de Gestão: Planejamento, Orçamento, Finanças, Contabilidade e Auditoria e Organização dos Controles Internos, como suporte à Governança Corporativa. São Paulo: Atlas, 2015.

ESTADO DE MINAS. Política. **Em 20 de 27 estados há denúncias de fraudes contra conselheiros dos tribunais de contas**: No Rio, cinco dos sete integrantes da corte estão atrás das grades, 01. abr. 2017. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/04/01/interna_politica,858956/corruptcao-em-vez-fiscalizacao.shtml . Acesso em: 25 jan. 2020.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: Jurisdição e Competência. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

LEAL, J. M. P. .; GARCEL, A.; PIAKOSKI, A. C. . A Prospecção De Uma Cultura De Integridade: a Implantação do Compliance e da Governança no Poder Judiciário. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional**, Florianópolis (SC), v. 10, n. 1, p. e0388, 2022. DOI: 10.37497/revistacejur.v10i1.388. Disponível em: <https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/388>. Acesso em: 12 jan. 2022.

LETTIERI, Marcelo; MACIEL, Marcelo (Org.) **Curso transparência na gestão pública**: controle cidadão. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/TCE, 2016.

MARINGÁ NEWS, Portal do Rigon: **Mais novo Escândalo no Tribunal de Contas**, 26. jun. 2014. Disponível em: <https://angelorigon.com.br/2014/06/20/o-mais-novo-escandalo-do-tribunal-de-contas/> . Acesso em 25 jan. 2020.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Thompson Reuters, Revistas dos Tribunais, 2014.

MINAS GERAIS. **Decreto n.47.185, de 12 de maio de 2017**. Dispõe sobre o Plano Mineiro de Promoção da Integridade. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 13 de maio de 2017. Disponível em: www.age.mg.gov.br/images/stories/downloads/decretos/decreto-47.185.pdf. Acesso em: 10 dez. 2019.

NETO, V. L. . A Lei Anticorrupção E Seus Principais Aspectos: O Procedimento Administrativo De Responsabilização, O Programa De Integridade E O Acordo De Leniência. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional**, Florianópolis (SC),



v. 10, n. 1, p. e0391, 2022. DOI: 10.37497/revistacejur.v10i1.391. Disponível em: <https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/391>. Acesso em: 12 jan. 2022.

O POVO ONLINE. **Ex-presidente do Tribunal de Contas do Rio é condenado a 7 anos**, 23. jun. 2018. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/politica/ae/2018/06/ex-presidente-do-tribunal-de-contas-do-rio-e-condenado-a-7-anos.html>. Acesso em 25 jan. 2020.

PARANÁ. **Lei n.19.857, de 29 de maio de 2019**. Institui o Programa de Integridade e Compliance da Administração Pública Estadual e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, 29 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=220833&indice=1&totalRegistros=1>. Acesso em: 10 dez. 2019.

PINOTTI, Maria Cristina (Org.). **Corrupção: Lava Jato e Mãos Limpas**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2019.

RIO DE JANEIRO. **Lei n.7.753, de 17 de outubro de 2017**. Dispõe sobre a instituição do programa de integridade nas empresas que contratarem com a Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 18 de outubro de 2017. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/511266335/lei-7753-17-rio-de-janeiro-rj>. Acesso em: 10 dez. 2019.

RIO DE JANEIRO. **Decreto n.46.745, de 22 de agosto de 2019**. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 23 de agosto de 2019. Disponível em: www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/Subportais/PortalGestaoPessoas/Legislações%20SILEP/Legislações/2019/Decretos/DECRETO%20Nº%2046.74. Acesso em: 10 dez. 2019.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e Rotina nos Tribunais de Contas da União: O papel da Instituição Superior de Controle Financeiro no Sistema Político-Administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TEIXEIRA, T. C.; RODRIGUES, J. de A. Integrity Programs in the Fight Against Corruption and Their Relevance to the Professional Supervisory Councils. **Journal of Law and Sustainable Development**, São Paulo (SP), v. 9, n. 2, p. e0730, 2021. DOI: 10.37497/sdgs.v9i2.30. Disponível em: <https://www.journalsdg.org/jlss/article/view/30>. Acesso em: 12 jan. 2022.

THÓ, Hanna. **Compliance nas empresas estatais brasileiras**. Evolução e perspectivas trazidas pela Lei n 13.303/2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/54136/compliance-nas-empresas-estatais-brasileiras>. Acesso em: 13.nov.2019.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Índice de Percepção da Corrupção (IPC).



Disponível em: <https://ipc.transparenciainternacional.org.br/>. Acesso em: 24 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, **TCU e a Lava Jato**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/combate-a-corrupcao/tcu-e-a-lava-jato.htm> . Acesso em: 25 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, **Combate à Fraude e a Corrupção**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/combate-a-corrupcao/>. Acesso em: 25 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE. Disponível em: <http://www.tce.ac.gov.br/>. Acesso em: 26 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS. Disponível em: <https://www.tceal.tc.br/pesquisa-geral/> . Acesso em: 26 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAPÁ. Disponível em: <https://www.tce.ap.gov.br/> . Acesso em: 26 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS. Disponível em: <https://www.tce.am.gov.br/>. Acesso em: 26 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/>. Acesso em: 26 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/>. Acesso em: 26 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. Disponível em: <https://www.tc.df.gov.br/>. Acesso em: 26 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/>. Acesso em: 27 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS. Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br/>. Acesso em: 27 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO. Disponível em: <http://site.tce.ma.gov.br/>. Acesso em: 27 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MATO GROSSO. Disponível em: <http://www.tce.mt.gov.br/>. Acesso em: 27 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/home>. Acesso em: 27 jan. 2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Disponível em:
<https://www.tce.mg.gov.br/>. Acesso em: 27 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. Disponível em:
<https://www.tce.pa.gov.br/>. Acesso em: 27 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. Disponível em:
<https://tce.pb.gov.br/>. Acesso em: 27 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Disponível em:
<https://www1.tce.pr.gov.br/>. Acesso em: 27 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Disponível em:
<https://www.tce.pe.gov.br/internet/>. Acesso em: 27 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. Disponível em:
<https://www.tce.pi.gov.br/>. Acesso em: 27 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Disponível em:
<https://www.tce.rj.gov.br/web/guest/principal>. Acesso em: 27 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Disponível em:
<http://www.tce.rn.gov.br/>. Acesso em: 27 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em:
http://www1.tce.rs.gov.br/portal/p_age/portal/tcers/inicial. Acesso em: 27 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDONIA. Disponível em:
<https://tzero.tc.br/>. Acesso em: 27 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RORAIMA. Disponível em:
<https://www.tce.rr.leg.br/portal/index.php>. Acesso em: 27 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Disponível em:
<http://www.tce.sc.gov.br/>. Acesso em: 27 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em:
<https://www.tce.sp.gov.br/>. Acesso em: 27 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. Disponível em:
<http://www.tce.se.gov.br/SitePages/default.aspx>. Acesso em: 27 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS. Disponível em:
<https://www.tce.to.gov.br>. Acesso em: 27 jan. 2020.

