



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Revista

6º CONGRESSO BRASILEIRO DE
GESTÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

ANO 6, DADOS 2015, EDIÇÃO 2016.

Convergência institucional:
foco no cidadão e transformação social

Apresentação

A escolha do tema CONVERGÊNCIA INSTITUCIONAL: FOCO NO CIDADÃO para o 6º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, realizado em Brasília, entre os dias 4 e 6 de novembro de 2015, teve dupla inspiração.

A primeira, e mais importante: a reverência, sempre devida, ao cidadão e à sociedade, credores da atuação diligente do Ministério Público na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Nesse ponto, a temática avivou nos membros e servidores do MP brasileiro a importância de conectarem-se permanentemente com aquela que é, ao mesmo tempo, sua origem e seu destino: a sociedade. Dela, nos originamos; a ela, servimos. Nossas ações devem sempre convergir na direção dos seus mais legítimos e elevados anseios.

Noutra perspectiva, o Congresso estreou como evento não mais compartimentado, mas agora compartilhado, das atividades administrativas e finalísticas do Ministério Público. Gestado em 2010, como foro restrito às áreas de Gestão, Comunicação e Tecnologia da Informação, o evento em 2015 alargou o horizonte dos debates e palestras e dividiu espaço, sem nenhum favor, para as discussões e reflexões necessárias à atuação do Parquet em áreas estratégicas. Assim, além das Práticas Inovadoras de Gestão e Ouvidoria, Comunicação e Sociedade, os participantes do Congresso puderam debruçar-se e dividir conhecimentos e experiências sobre temas relacionados à Preservação da Autonomia Institucional, Infância e Juventude, Direitos Fundamentais, Segurança Pública e Combate à Corrupção.

Esse encontro entre gestores, membros e servidores do Ministério Público, pensando juntos sobre os nobres fins da Instituição e os meios para melhor alcançá-los, está retratado na seleção de artigos escritos pelos palestrantes do 6º Congresso. Para aqueles que participaram do evento, a revista é uma oportuna retrospectiva. Para aqueles que não estiveram presentes, um acervo valioso de conhecimentos e experiências institucionais, além de um convite para participar do próximo Congresso.

ORLANDO ROCHADEL MOREIRA

Conselheiro e Presidente da Comissão de Planejamento Estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público

SILVIO ROBERTO OLIVEIRA DE AMORIM JUNIOR

Secretário-Geral do Conselho Nacional do Ministério Público

Sumário



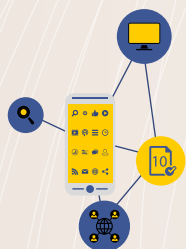
Redução da Maioridade Penal

6



O Ministério Público como Interlocutor Qualificado no Combate à Corrupção

16



Social Media Gov no CNMP

28



Estratégia de Governança Digital:
um novo paradigma para a gestão pública brasileira

40



O Ministério Público e a Defesa dos Direitos Fundamentais

50



Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual
Uma questão de gênero

64



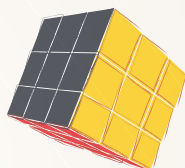
Auditoria Participativa

74



Atuação da Auditoria Interna no Conflito
de Interesses

78



Gerenciamento Integrado de Riscos:
análise da metodologia COSO

90



A criação da Previdência
Complementar dos Servidores
Públicos do Estado de Minas Gerais

100



A Implantação do Sistema de Compras
Compartilhadas Sustentáveis do
Ministério Público Federal

108



O futuro da Educação Executiva e do
MBA: como educar nossos gestores,
executivos e empresários?

118

Expediente

© 2016, Conselho Nacional do Ministério Público
Permitida a reprodução mediante citação da fonte

Composição do CNMP

Rodrigo Janot Monteiro de Barros (Presidente)
Cláudio Henrique Portela do Rego (Corregedor Nacional)
Antônio Pereira Duarte
Marcelo Ferra de Carvalho
Esdras Dantas de Souza
Walter de Agra Júnior
Leonardo Henrique de Cavalcante Carvalho
Fábio George Cruz da Nóbrega
Gustavo do Vale Rocha
Otavio Brito Lopes
Fábio Bastos Stica
Orlando Rochadel Moreira
Sérgio Ricardo de Souza
Valter Shuenquener de Araújo

Secretaria-Geral

Silvio Roberto Oliveira de Amorim Junior (Secretário-Geral)
Guilherme Guedes Raposo (Secretário-Geral Adjunto)

Secretários

Roberto Fuina Versiani (Secretário Executivo)
Weskley Rodrigues dos Santos (Secretário de Gestão Estratégica)
Daniela Nunes Faria (Secretária Processual)
Paulo Célio Júnior (Secretário de Tecnologia da Informação)
Humberto de Campos Costa (Secretário de Administração)
Fabiana de Farias Marinho (Coordenadora de Gestão de Pessoas)
Antonio Gomes Ferreira (Auditor Interno)
Taíssa Couto Rosa Dagher (Secretária de Planejamento Orçamentário)
Tatiana Jebrine (Assessora de Comunicação Social e Cerimonial)

Projeto Gráfico, revisão e diagramação

Gráfica e Editora Movimento
Tiragem: 1.000 exemplares

Supervisão editorial e revisão

Assessoria de Comunicação do CNMP



Conselho Nacional do Ministério Público

Revista do 6º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público: convergência institucional : foco no cidadão e transformação social/ Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília : CNMP, 2016. Nº 6.
120 p. il.

ISSN 2317-5397

1. Ministério Público – atuação. I. Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público.
Biblioteca/CNMP

CDU – 341.413

Redução da Maioridade Penal

Walter de Agra Júnior

Este artigo tem por finalidade analisar a questão da redução da idade mínima para fins de responsabilização penal sob a perspecti-

va da verificação de compatibilidade da PEC nº 171/1993 com a Constituição Federal e sob a ótica das políticas criminais.

Palavras-chave - Maioridade Penal, Redução, Imputabilidade, Inconstitucionalidade, Políticas Criminais, Estatuto da Criança e do Adolescente.

INTRODUÇÃO

O tema da redução da maioridade penal não é recente, mas ganhou maior relevo recentemente após o início das discussões da Proposta de Emenda Constitucional nº 171/1993 no Congresso Nacional.

Os diversos setores da sociedade divergem acerca do assunto, sendo alguns favoráveis à alteração legislativa e outros radicalmente contra. As razões são as mais variadas possíveis.

A pretensão discutida no âmbito do Congresso Nacional objetiva reduzir a maioridade penal, passando de 18 (dezoito) anos para os 16 (dezesesseis) anos, sem qualquer alteração quanto ao sistema penal – sistema biológico, biopsicológico ou psicológico.

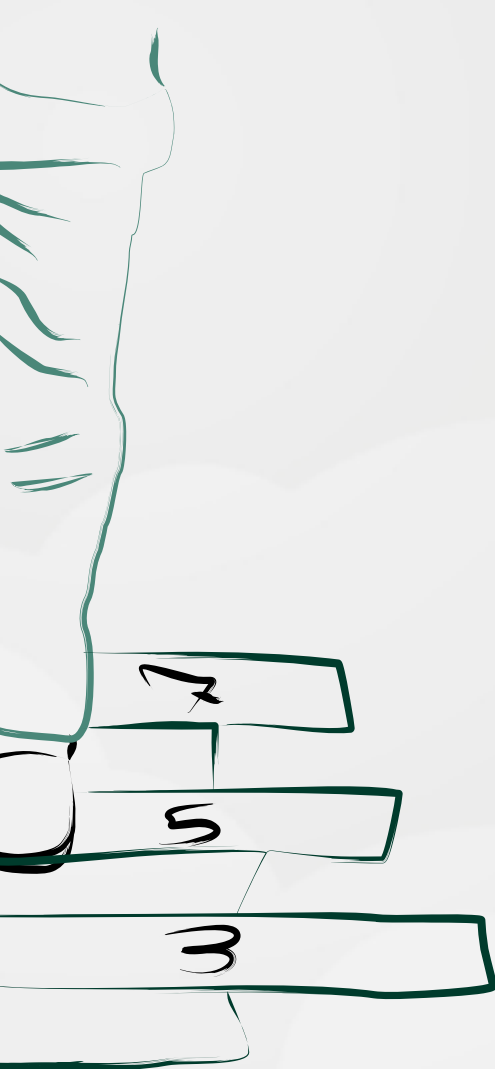
No Direito Penal, a discussão cinge-se à imputabilidade penal. Após a reforma do Código Penal, no ano de 1984, o legislador optou pela idade de 18 (dezoito)

anos para tornar responsável o indivíduo pela prática de atos delituosos, conforme dispõe o artigo 27 do Código Penal¹. Nesse mesmo sentido, foi a redação do artigo 228 da Constituição Federal de 1988².

O legislador brasileiro optou por adotar o sistema biológico para a definição da maioridade penal, sujeitando aqueles indivíduos que ainda não atingiram aquela idade à legislação especial, qual

1 Art. 27 - Os menores de 18 (dezoito) anos são penalmente inimputáveis, ficando sujeitos às normas estabelecidas na legislação especial. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

2 Art. 228 - São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.



seja, o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Dessa forma, optando pelo sistema biológico, nosso ordenamento jurídico aplica uma presunção absoluta de que o menor de 18 (dezoito) anos é incapaz, não importando se no momento da ação ou da omissão o menor tinha capacidade de entendimento e autodeterminação.

Em verdade, estabeleceu-se a idade e o sistema por razões de política criminal, levando-se em consideração a incapacidade dos estabelecimentos prisionais em receber esse público que está em

fase de formação física, psíquica, moral e intelectual, conforme se pode verificar do item nº 23 da Exposição de Motivos da Nova Parte Geral do Código Penal.

Portanto, as razões favoráveis e também as contrárias à redução da maioria penal, adiante mencionadas, não estão ancoradas em estudos científicos.

No decorrer do presente artigo analisar-se-á detidamente a questão da constitucionalidade da proposta de emenda em discussão no parlamento e a viabilidade da reforma sob a ótica da política criminal.

Em verdade, estabeleceu-se a idade e o sistema por razões de política criminal, levando-se em consideração a incapacidade dos estabelecimentos prisionais em receber esse público que está em fase de formação física, psíquica, moral e intelectual, conforme se pode verificar do item nº 23 da Exposição de Motivos da Nova Parte Geral do Código Penal.

INCONSTITUCIONALIDADE DA REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL – VIOLAÇÃO À CLÁUSULA PÉTREA VERSUS CONSTITUCIONALIDADE DA REFORMA DO ART. 228 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Para possibilitar a discussão acerca da redução da maioria penal é necessário, antes, superar a questão da (in)constitucionalidade da PEC nº 171/1993, na medida em que o artigo 228 da

Constituição Federal seria considerado cláusula pétrea.

Dessa forma, para os contrários à redução da maioria penal, o primeiro argumento apto a

impedir a redução da maioria penal é o fato de o artigo 228 da Constituição Federal de 1988 estabelecer que a maioria penal começa aos 18 (dezoito) anos, sendo este dispositivo conside-

Considerando que o artigo 60, § 4º, IV, da Constituição Federal prescreve a impossibilidade de deliberação de qualquer proposta tendente a abolir direitos e garantias individuais, é incabível a redução da maioria penal, tendo em vista configurar uma restrição ao direito fundamental do adolescente ser processado e responsabilizado com base em uma legislação especial, diferenciada dos adultos.

rado cláusula pétrea, por prever uma limitação ao *jus puniendi* do Estado.

Tal posicionamento é defendido por parcela da doutrina, como é o caso de José Afonso da Silva (2007, p. 862-863) e René Ariel Dotti (2012, p. 412-413).

Portanto, qualquer projeto de lei ou mesmo proposta de emenda constitucional seria considerada inconstitucional por violação à norma prevista no artigo 60, §4º, da Carta Magna.

Nesse sentido, o Ministério Público do Estado do Paraná já possui entendimento institucional a respeito desde o ano de 2009, considerando inconstitucional a proposta de redução da maioria penal³.

A mesma posição foi externada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil no

Ofício Circular nº 001/2015-ASL encaminhado à Câmara dos Deputados. No documento assinado pelo Presidente Nacional da OAB, ressalta-se que o §4º do artigo 60 da Constituição impede a diminuição, limitação ou redução de direito individual.

Há, ainda, determinado setor da sociedade que entende que eventual reforma do texto do artigo 228 da Carta Magna não seria inconstitucional, uma vez que o preceito assegurado pelo constituinte originário não seria abolido – não violando, portanto, a regra do artigo 60, §4º, da Constituição – apenas reformado, haja vista que os preceitos constitucionais considerados cláusulas pétreas não são intangíveis, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal⁴.

Outra parcela da doutrina, na linha de entendimento traçada

pelo Pretório Excelso, defende a possibilidade de rever a norma constitucional para reduzir a idade de 18 (dezoito) para 16 (dezesesseis) anos, pois, como leciona o autor Pedro Lenza (2012, p. 1118), “apenas não se admite a proposta de emenda (PEC) tendente a abolir direito e garantia individual. Isso não significa, como já interpretou o STF, que a matéria não possa ser modificada”.

Assim, considerando que o artigo 60, § 4º, IV, da Constituição Federal prescreve a impossibilidade de deliberação de qualquer proposta tendente a abolir direitos e garantias individuais, é incabível a redução da maioria penal, tendo em vista configurar uma restrição ao direito fundamental do adolescente ser processado e responsabilizado com base em uma legislação especial, diferenciada dos adultos.

3 Disponível em: <<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=206>>.

4 “[...] de resto as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, §4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege.” (ADI 2.024-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 01/12/00) [grifo nosso].

Importante ressaltar que em uma das palestras ocorridas no 6º Congresso de Gestão do Ministério Público houve a abordagem da redução da maioridade penal com o tema “A reforma do Estatuto da Criança e do Adolescente como alternativa à redução da maioridade penal na Constituição”.

O promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Anderson Pereira de Andrade, para além de sustentar da inconstitucionalidade da proposta de redução da maioridade penal, traçou um panorama acerca da responsabilização do menor de 18 (dezoito) anos no Brasil, traçou sete razões

para a manutenção da maioridade penal aos 18 (dezoito) anos e, entre outros temas relevantes, apresentou **9 (nove) proposições como alternativa à redução da maioridade penal**, as quais peço venia para mencionar:

1. Aprovar uma Lei de Responsabilidade Penal do Adolescente ou introduzir um capítulo no Estatuto da Criança e do Adolescente denominado “Da responsabilidade penal do adolescente”, mantendo todas as garantias materiais e formais hoje presentes na Lei e ampliando-as.
2. Acabar com o fenômeno da “eufemização” promovida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, dando aos institutos jurídicos o nome que receberam na dogmática penal e processual penal.
3. Fazer com que o Juiz da Infância e da Juventude fixe na sentença o tempo exato de cumprimento da pena.
4. Aumentar o prazo de internação cautelar do adolescente para sessenta dias, e estabelecer outras medidas cautelares restritivas de direitos como alternativas à privação de liberdade.
5. Estabelecer faixas etárias e assinar penas ao adolescente de acordo com essas faixas e proporcionalmente à gravidade dos delitos cometidos, sempre com a fixação certa da duração da pena e pelo prazo máximo de oito anos na faixa etária mais avançada e nos delitos hediondos.
6. Dar protagonismo também à vítima dos delitos no processo penal juvenil.
7. Modificar o nome do instituto da remissão para desistência do processo. A presença de advogado passará a ser obrigatória nesse trâmite de exercício do princípio da oportunidade pelo Promotor de Justiça. A desistência deverá ser limitada a uma vez a cada 3 anos e aplicada apenas aos delitos cometidos sem violência ou ameaça contra a pessoa.
8. Abolir a internação cautelar do adolescente para a garantia de sua segurança pessoal.
9. Determinar a presença de advogado com o adolescente em todos os trâmites processuais e pré-processuais, perante o Juiz, o Ministério Público e desde a delegacia de Polícia.

(Palestra de autoria de ANDERSON PEREIRA DE ANDRADE, promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, no 6º Congresso de Gestão do Ministério Público – A reforma do Estatuto da Criança e do Adolescente como alternativa à redução da maioridade penal na Constituição).

Reduzir a maioria penal é conduta inconstitucional por violação ao princípio implícito da vedação ao retrocesso (efeito

cliquet), segundo o qual uma norma de direitos humanos já positivada – e este é o caso do artigo 228 da Constituição

Federal – “só pode ser substituída por outra mais protetiva da dignidade humana”⁵.

UMA ANÁLISE QUANTO À VIABILIDADE DA REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL SEGUNDO RAZÕES DE POLÍTICA CRIMINAL



Não há estudos sociais capazes de demonstrar de forma incontestável que a redução da maioria penal seria suficiente para a diminuição da violência.

Para aqueles contrários à modificação da maioria penal, a fixação de uma idade certa para possibilitar a responsabilização penal decorre apenas de políticas criminais, de modo que cada país leva em consideração as suas respectivas peculiaridades.

Nesse sentido, a fim de demonstrar que a fixação de uma idade

decorre de análise discricionária, chama-se atenção para o fato de que a Convenção Americana de Direitos Humanos não mencionou uma idade específica para que adolescentes infratores possam ser processados criminalmente. Ou seja, a Convenção Americana de Direitos Humanos⁶, no § 5º do artigo 5º, ao afirmar que os adolescentes devem ser separados dos adultos “[...] quando puderem ser processados [...]”, deixou de estipular uma idade específica por respeitar a política criminal de cada Estado signatário.

Não há estudos sociais capazes de demonstrar de forma incontestável que a redução da maioria penal seria suficiente para a diminuição da violência.

5 Cf. PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. Direito internacional público e privado. 6 ed. Salvador: JusPodivm, 2014, p. 820.

6 “Os menores, quando puderem ser processados, devem ser separados dos adultos e conduzidos a tribunal especializado, com a maior rapidez possível, para seu tratamento”.

É bem verdade que a legislação penal, de um modo geral, sofreu mais de cento e cinquenta alterações nas últimas décadas, todas elas criando tipos penais ou majorando as penas originalmen-

te cominadas, e essas reformas foram deflagradas com um duplo objetivo, qual seja, (1) inibir a prática de delitos; (2) punir com maior rigor o agente delituoso.

Em reportagem do jornalista Ricardo Setti, no sítio da Revista Veja, há uma menção à situação da maioridade penal em alguns países:

[...] Uma olhada sobre países civilizados e democráticos com índice de desenvolvimento humano muito superiores ao Brasil, e com grau de impunidade muito melhor, revela coisas assim: na velha e sólida Inglaterra, a maioridade penal é de 10 anos — sim, isto mesmo, DEZ anos. O mesmo no País de Gales e na Irlanda do Norte. Na Escócia, onde durante muito tempo foi de 8 anos — sim, OITO anos de idade –, agora é de 12. Os mesmos 12 anos vigoram em países como o Canadá e a Holanda. No Japão, é de 14, e na Suécia de um ano mais — 15. Agora, acreditem, amigos do blog: na civilizadíssima Suíça, um garoto de 7 anos que cometa um crime grave vai para a cadeia, tal qual um adulto.

O mais curioso é que boa parte dos que discutem a questão ignoram a própria história do Brasil. Pois no comecinho da República, há precisos 124 anos — numa época, portanto, em que as crianças não amadureciam tão rapidamente como no mundo de hoje e seus infinitos recursos de informação –, o Código Penal estatuiu em 14 ANOS A MAIORIDADE PENAL NO BRASIL.

Catorze anos!

[...]

(Reportagem de Ricardo Setti, em 31.03.2015, disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/ricardo-setti/politica-cia/a-discussao-sobre-maioridade-penal-aos-16-anos-maioria-que-debate-o-assunto-nao-se-lembra-ou-nao-sabe-que-no-brasil-ela-ja-foi-de-14-anos-e-ha-mais-de-um-seculo/>>)

Tem-se recorrido aos exemplos de outros países, que adotam maioridade penal inferior à nossa. Verifica-se, entretanto, que a idade de responsabilidade

penal no Brasil não se encontra em desequilíbrio se comparada à maioria de outros países.

Estudo do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF,

intitulado “Porque dizer não à redução da Maioridade Penal?”, divulgou que entre 54 países, 42 adotam a maioridade penal aos 18 anos ou mais.

7 Disponível no sítio do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios: <http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/Diversos/estudo_idade_penal_completo.pdf>.

Ademais, as referências a Estados estrangeiros dizem respeito às peculiaridades próprias de cada um deles, na medida em que não levam em consideração a nossa realidade social.

Cumprido frisar que, mesmo naqueles países, reconhece-se que a imputabilidade penal plena somente ocorre aos 18 (dezoito) anos. Antes disso, a capacidade penal é relativa, somente havendo responsabilização penal do menor de 18 (dezoito) anos se restar constatado que o indivíduo possui capacidade de entendimento e de autodeterminação no momento da conduta. Portanto, a depender do seu grau de discernimento, é possível antecipar a capacidade penal.

A prática demonstrou que, nada obstante a atuação conjunta da Advocacia, Ministério Público, Magistratura, Defensoria Pública e Polícia, o índice de violência no País não foi reduzido. Ao contrário, ano a ano galgam-se patamares mais elevados, tanto dos chamados crimes violentos letais intencionais (CVLI) quanto dos crimes violentos não letais intencionais (CVNLI).

Exemplo claro é aquele dado pela chamada Lei dos Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/90), que por meio de um tratamento mais rigoroso com os autores de tais infrações, pretendia diminuir sua incidência. Ocorre que, desde a promulgação da Lei de Crimes Hediondos, em 25 de julho de 1990, a população carcerária no Brasil sofreu significativo aumento, e os índices de criminalidade também experimentaram elevação.

Portanto, respeitando opiniões contrárias, observa-se que não será a redução da maioridade penal o instrumento eficaz para sanar o problema da criminalidade no Brasil.

Tal tese é defendida, por exemplo, por Luiz Flávio Gomes (2015)⁸, que faz a seguinte indagação: “Se 156 leis penais novas não funcionaram, qual a base empírica para se acreditar que uma nova lei, justamente a decorrente da PEC 171 (Proposta de Emenda Constitucional), seria diferente?”.

Com isso, eventual reforma na Constituição e, consequentemente, na legislação penal e especial, no sentido de fixar a maioridade

penal em 16 (dezesseis) anos, teria em nossa ótica nítido caráter punitivo, abandonando a ideia da ressocialização.

Por outro lado, como bem mencionado pelo promotor de Justiça do Estado do Paraná, cita-se como “mito” a ideia de que “Os adolescentes devem ser punidos como adultos porque ‘já sabem o que fazem’, tendo perfeita capacidade de discernir entre o ‘certo e o errado’, podendo inclusive votar e dirigir”⁹. Para os defensores da possibilidade da redução da maioridade penal, portanto, reduzir a maioridade penal não é buscar necessariamente a redução da violência no Brasil, mas sim uma questão de justiça, pois não seria justo o adulto cumprir penas pela prática de crimes e o menor de 18 (dezoito) sofrer a imposição de medidas socioeducativas, apenas pelo fato de não ter atingido a maioridade, mesmo que não haja diferença na capacidade de entendimento e de autodeterminação.

Importante reparar que não há uma tendência internacional em processar e julgar menores de 18 (dezoito) anos como adultos.

8 “Para além de ser uma medida inconstitucional (violadora do art. 228 da CF e tantos outros dispositivos que asseguram o tratamento diferenciado do adolescente que está em fase de desenvolvimento da sua personalidade), a redução da maioridade penal tende a ser inócua: de 1940 (data do Código Penal) até março de 2015 o legislador brasileiro reformou nossas leis penais 156 vezes. Nenhuma reforma legal jamais diminuiu qualquer tipo de crime no País, a médio ou longo prazo. Se 156 leis penais novas não funcionaram, qual a base empírica para se acreditar que uma nova lei, justamente a decorrente da PEC 171 (Proposta de Emenda Constitucional), seria diferente? ‘Insanidade é continuar fazendo sempre a mesma coisa e esperar resultados diferentes’ (Albert Einstein)”. Cf. GOMES, 2015.

9 Disponível em: <<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=255>>.

Tanto é assim que o Estatuto de Roma, em seu artigo 26, afasta a jurisdição do Tribunal Penal Internacional sobre os menores de 18 (dezoito) anos¹⁰.

Em verdade, existe uma tendência mundial em estabelecer a idade de 18 (dezoito) anos como sendo o marco com base no qual se adquire a capacidade penal plena, como se observa da Convenção da ONU sobre os Direitos da

Criança, adotada pela Resolução I.44 (XLIV), da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, aprovada pelo Decreto Legislativo 28, de 14 de setembro de 1990, e promulgada pelo Decreto 99.710, de 21 de novembro 1990. Tal constatação é feita por Luiz Flávio Gomes e Alice Bianchini no sítio do Ministério Público do Estado do Paraná¹¹.

Aqueles favoráveis à redução da maioria penal aduzem mais uma razão para defender a necessidade de antecipar a imputabilidade penal, qual seja, a insuficiência do Estatuto da Criança e do Adolescente quanto à previsão de medidas socioeducativas incompatíveis com a gravidade de determinadas infrações praticadas por adolescentes.

O professor e promotor de Justiça Fernando Capez defende o posicionamento supramencionado:

Mesmo considerando-se aspectos da realidade educacional e a omissão do Estado em prover a orientação adequada para os jovens, ainda assim, a redução da maioria penal é medida justa. Até porque, se ponderarmos esses fatores, aquele que praticou um crime com 18, 20, 21 anos, o fez porque não teve oportunidade, também, de emprego, estudo etc. Por isso, tal argumento não pode ser levado em consideração para afastar a redução da maioria penal.

Dessa forma, o que se pretende, na realidade, é o distanciamento desses discursos ideológicos, políticos etc., a fim de proporcionar a retribuição penal na justa dimensão do crime cometido, atendendo, inclusive, ao princípio da proporcionalidade insculpido na Constituição Federal, a qual exige maior rigor penal para os casos de maior gravidade (artigo 5º, XLII, XLIII e XLIV). (CAPEZ, Fernando. A Questão da Diminuição da Maioria Penal. Disponível em: <<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=264>>).

Sucedem que a redução da maioria penal é inconciliável com o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, formulado com base nas diretrizes constitucionais, das

regras do Estatuto da Criança e do Adolescente e das recomendações constantes da normativa internacional, violando, também, compromissos internacionais assumidos pelo Estado Brasileiro

com a ratificação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Decreto nº 99.710/90.

10 “Art. 26 - O Tribunal não terá jurisdição sobre pessoas que, à data da alegada prática do crime, não tenham ainda completado 18 anos de idade”.

11 Cf. <<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=264>>.

Ademais, a leitura que se faz do cotejo entre o recrudescimento da legislação penal e a diminuição

da violência é que o problema não é a previsão de novos tipos penais, a majoração das penas ou

mesmo a redução da maioria penal, como pretende a PEC nº 171/1993.

CONCLUSÃO

A solução do problema da violência praticada por adolescentes passa pela otimização dos investimentos nas áreas da educação, saúde, lazer e também em atividades de ressocialização dos adolescentes infratores.

Não se pode afirmar peremptoriamente que o Estatuto da

Criança e do Adolescente falhou em sua missão de reeducar jovens infratores. Entende-se, no entanto, que em casos de elevada gravidade, que denotam uma grande falta de sintonia entre o comportamento do adolescente e o padrão exigido pelo convívio em sociedade, com práticas cruéis ou desumanas, precisa, sim, haver

um maior espaço de tempo para se tentar reeducar esse adolescente.

É necessário, pois, no nosso entendimento, uma reforma na legislação especial a fim de elevar o tempo máximo de internação, de 3 (três) para 10 (dez) anos.

É necessário, pois, no nosso entendimento, uma reforma na legislação especial a fim de elevar o tempo máximo de internação, de 3 (três) para 10 (dez) anos.

Ademais, não se pode mesmo asseverar que um menor de 18 (dezoito) anos deva ser punido da mesma forma que o sujeito maior de idade. Deve-se aplicar aí o princípio constitucional da proporcionalidade para verificar a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, demandando o adolescente um tratamento diferenciado, com especial enfoque

para sua orientação e efetiva recuperação.

Sustenta-se aqui o prazo máximo dez anos, por corresponder este a um terço do prazo máximo ao qual uma pessoa pode ser condenada por um crime no Brasil (30 anos), parecendo razoável que nesse espaço de tempo o Estado envide todos os esforços possíveis para

ser reintegrado plenamente à sociedade.

A medida ora proposta não acarretaria maior custo do que aquele que seria destinado à manutenção do menor de 18 (dezoito) e maior de 16 (dezessex) anos nas prisões/penitenciárias, capaz de gerar consequências até mesmo previdenciárias, na medida em que

haveria impacto orçamentário ainda maior em razão de eventual concessão de auxílio-reclusão.

Há, ainda, que se ponderar acerca de um inconveniente no sistema prisional do País, a saber, a redução da maioridade penal

significa agravar o problema da superlotação das penitenciárias brasileiras.

O fato, porém, de haver um posicionamento contra a diminuição da maioridade penal, não significa uma chancela à

realidade que vivem a infância e a juventude no Brasil, havendo por parte dos Poderes Públicos uma dívida muito elevada para com a sociedade, e sobretudo com esses jovens brasileiros, que precisa ser sanada o quanto antes.

SOBRE O AUTOR

Walter de Agra Júnior

Conselheiro do CNMP. Presidente da Comissão de Infância e Juventude no CNMP. Conselheiro Federal da OAB. Advogado militante. Professor da UFPB. Professor da FESP. Mestre pela UNICAPE. Doutorando pela UBA. Promotor de Justiça em Pernambuco (1999-2000). Procurador-Geral de João Pessoa (2002-2004).

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Anderson Pereira de. A reforma do Estatuto da Criança e do Adolescente como alternativa à redução da maioridade penal na Constituição. (Palestra) 6º Congresso de Gestão do Ministério Público, 2015.

BRASIL. Código Penal de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>.

_____. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

_____. Ministério Público do Estado do Paraná. Disponível em: <<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=264>>.

_____. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Disponível em: <http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/Diversos/estudo_idade_penal_completo.pdf>.

_____. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>.

_____. Tribunal Penal internacional – Estatuto de Roma. Disponível em: <<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=206>>; <<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=255>>; e <<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=264>>.

CAPEZ, Fernando. A Questão da Diminuição da Maioridade Penal. Disponível em: <<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=264>>.

Convenção Americana de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>>.

DOTTI, René Ariel. Curso de Direito Penal: parte geral, 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

O Ministério Público como Interlocutor Qualificado no Combate à Corrupção

William Garcia Pinto Coelho

O presente artigo tem como objetivo propor reflexões acerca do papel do Ministério Público como interlocutor qualificado no enfrentamento à corrupção. Inicialmente, o artigo explora estudo acerca de acordos celebrados em casos de corrupção internacional por países diversos de onde efetivamente ocorreu o ato corrupto e suas implicações na recuperação de ativos. Fixa também o conceito acadêmico de assimetrias criminogênicas que podem determinar a fixação ou o deslocamento de pessoas e corporações corruptos para jurisdições com regulamentação menos protetiva e órgãos de controle e investigação desestruturados.

Na sequência, delinea elementos do microssistema sancionatório e negocial de enfrentamento à corrupção no Brasil, recomendando, de lege ferenda, alteração da Lei de Improbidade Administrativa para admitir modalidade própria de acordo. Por fim, com base nos pressupostos conceituais estabelecidos nos primeiros capítulos, propõe reflexões acerca do papel do Ministério Público como interlocutor qualificado no combate a corrupção, partindo do princípio da Unidade institucional, do modelo cooperativo da Federação brasileira e da ideia de unidade ontológica do ato de corrupção.

Palavras-chave - Ministério Público, Corrupção, Acordo, Assimetrias criminogênicas, Unidade institucional, Federalismo, Unidade ontológica.



INTRODUÇÃO

A corrupção é um fenômeno global, com efeitos multifacetados e que não respeitam fronteiras geopolíticas. A falta ou a ineficiência de medidas preventivas e repressivas para o enfrentamento da corrupção potencializa crises econômicas, desperdiça recursos públicos, aprofunda desigualdades sociais, aumenta a pobreza, enfraquece políticas públicas sociais (em

especial em saúde, educação e assistência social), gera danos ambientais indesejáveis, facilita a lavagem de dinheiro e a atuação de organizações criminosas, gera distorções no sistema prisional e até mesmo nos esportes, na cultura e nas artes, afetando direta e indiretamente diversos aspectos da vida de todos.

Para além da corrupção praticada pelo funcionário público, o foco dos debates internacionais anticorrupção tem cada vez mais se voltado para os atos de corrupção corporativos. O abuso do poder econômico e político de grandes empresas multinacionais afeta a legitimidade das eleições, subvertendo a democracia. Além disso, acarreta indevida influência no processo legislativo e na formulação de políticas públicas, buscando a desregulamentação de setores produtivos e a desestruturação dos órgãos de controle e investigação.

Nesse contexto, é fundamental o aprimoramento do panorama normativo e institucional anticorrupção para fomentar medidas preventivas e reforçar medidas repressivas, por meios tecnológicos e cooperação interna e internacional.

Considerando o princípio da unidade institucional do Ministério Público e o modelo cooperativo de federalismo brasileiro, o objetivo do presente artigo é propor reflexões acerca do papel do Ministério Público como interlocutor qualificado no enfrentamento da Corrupção.

No primeiro momento, pretende-se explorar recente estudo que trata dos impactos de acordos internacionais em grandes casos de corrupção corporativa e suas implicações para a recuperação de ativos em favor dos países afetados diretamente pelos atos de corrupção. Em seguida, trata-se do conceito de assimetrias criminosas, com base em reflexos de legislações menos rigorosas e instituições de controle e investigação menos estruturadas nas escolhas de pessoas e empreendimentos corruptos. Depois são delineados alguns elementos do panorama legislativo brasileiro acerca das sanções e acordos, nas esferas administrativa, cível e criminal, relacionados aos atos de corrupção de empresas. Partindo das premissas estabelecidas, alerta-se para a importância de buscar maior eficiência e racionalidade no sistema sancionatório e negocial dos atos de corrupção de empresas. Propõe-se também reflexões acerca do papel do



Ministério Público como interlocutor qualificado no combate à corrupção. Concretizando princípio da Unidade institucional e o modelo cooperativo do Federalismo brasileiro, trata-se das características institucio-

nais que permitem uma atuação equalizada do Ministério Público brasileiro de forma a minimizar os efeitos perniciosos das assimetrias estruturais entre os entes da federação. Além disso, propõe reflexão acerca da abordagem

do ilícito com base no conceito de unidade ontológica do ato de corrupção. Por fim, a conclusão revisita os principais argumentos do trabalho.

“EXCLUÍDOS DA NEGOCIAÇÃO”. ACORDOS EM CASOS DE CORRUPÇÃO INTERNACIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES NA RECUPERAÇÃO DE ATIVOS.

Recente estudo (ODUOR et al., 2014) intitulado *Left Out of Bargain*¹, coordenado pelo Banco Mundial e pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC), verificou uma tendência mundial no aumento² da aplicação de soluções negociais³ (*settlements*) para casos de corrupção, em especial corrupção corporativa internacional. Entretanto, o estudo constata que apenas uma pequena parte dos valores dos acordos é recuperada pelos países que tiveram seus fun-

cionários públicos corrompidos ou a eles devolvida.

Foram pesquisados 395 acordos em casos de corrupção internacional celebrados entre 1999 e 2012, em 15 jurisdições⁴ diferentes. Apurou-se que tais acordos resultaram em sanções pecuniárias⁵ (*monetary sanctions*) para as empresas no valor de 6,9 bilhões de dólares. Entretanto, desse montante, a vultosa quantia de 6 bilhões de dólares (89,9%) se refere a sanções impostas por

países diversos do país onde a corrupção ocorreu. Assim, a maior parte das sanções foi aplicada e paga onde as empresas corruptas estão sediadas ou operam, sem considerar o país diretamente afetado pelo ato corrupto. Mas o dado que mais impressiona é que desses 6 bilhões de dólares, apenas 197 milhões retornaram⁶ (ou tiveram o retorno determinado) aos países em que os funcionários públicos foram corrompidos.

1 Em tradução livre: deixado de fora, excluído da negociação.

2 A grande maioria dos casos de corrupção de grandes proporções pesquisados foi solucionado sem necessidade de decisão judicial. Na Alemanha, cerca de 50% das empresas foi sancionada em acordos administrativos. Nos Estados Unidos, mais de 90% dos casos são resolvidos por acordos. Na Itália, todos os casos de corrupção internacional que resultaram em sanções de indivíduos ou empresas foram obtidos por meio de procedimentos sumários (*patteggiamento*). No Reino Unido, nenhum caso de corrupção internacional que obteve sucesso foi submetido a julgamento.

3 O termo *settlement* foi utilizado em sentido amplo para alcançar acordos no âmbito da responsabilidade administrativa, civil ou criminal, celebrados judicial ou extrajudicialmente, tanto em sistemas romano-germânicos como em sistema anglo-saxões.

4 Os acordos pesquisados ocorreram nos seguintes países: Alemanha, Canadá, Cazaquistão, Costa Rica, Dinamarca, Grécia, Itália, Japão, Lesoto, Holanda, Nigéria, Noruega, Suíça, Reino Unido, Estados Unidos. Além disso, foram considerados quatro acordos celebrados no âmbito do Banco Mundial. Vale mencionar, a maior parte dos acordos foi celebrada nos Estados Unidos (69,62% – 275 acordos), envolvendo 87 pessoas físicas e 187 empresas, seguido da Alemanha (10,63% – 42 acordos) e do Reino Unido (4,81% – 19 acordos).

5 O termo *monetary sanctions* foi utilizado no estudo em sentido amplo, alcançando institutos de natureza administrativa, civil e criminal, tais como o confisco, restituição, compensação, multa e reparação (*confiscation, forfeiture, disgorgement, restitution, compensation, fine e reparation*).

6 Outro estudo aponta como algumas das principais barreiras (legais, institucionais e operacionais) para recuperação de ativos: falta de vontade política, legislação inadequada, garantia de imunidade para funcionários públicos de alto escalão, dificuldades na cooperação internacional, capacidade insuficiente de investigação, entre outras (STEPHESON et al., 2011).

As principais conclusões do estudo são:

1. Sanções pecuniárias em valores significantes têm sido impostas e quase nenhum dos ativos recuperados efetivamente retornam para os países em que os funcionários públicos foram corrompidos;

2. A grande maioria das jurisdições prejudicadas pela corrupção internacional de empresas é de países em desenvolvimento; e

3. A maioria dos acordos celebrados envolvem empresas públicas e contratos com o Poder Público, incluindo projetos milionários nos setores de infraestrutura e recursos naturais.

As preocupações cruciais acerca dos procedimentos dos acordos estudados foram a falta de participação dos países afetados, a falta de transparência no procedimento e nos termos do acordo e o limitado controle judicial. Além disso, importante registrar objeção levantada pela Coalizão

UNCAC⁷, que alerta para a falta de instrumentos de participação das vítimas nos acordos de corrupção internacional, desconsiderando as pessoas diretamente atingidas e a sociedade civil afetada pelos custos políticos, sociais e econômicos do ato corrupto.

Ao final, o estudo sobreleva a importância de efetivos esforços para estabelecer um panorama regulatório claro para sanções e acordos nos casos de corrupção, ampliando a capacidade investigatória e negocial dos países onde ocorrem os atos de corrupção.

O CARÁTER CRIMINOGENICO DAS ASSIMETRIAS REGULATÓRIAS

Assimetrias criminogênicas (*criminogenic asymmetries*) podem ser definidas como **disfunções estruturais ou desequilíbrios nas esferas da política, da cultura, da economia e da lei, que podem gerar demanda por bens e serviços ilegais, incentivos para participação de pessoas em transações ilegais e reduzir a capacidade das autoridades do Estado de controlar práticas ilegais (PASSAS, 2003).**

Em outras palavras, a falta de regulamentação ou a regulamentação mais permissiva, bem como a falta de estrutura e de independência de órgãos de controle e investigação (sucateamento ou cooptação), pode fomentar uma “corrida ao fundo do poço” (*race to the bottom*), em que Estados desregulam setores econômicos para atrair ou reter negócios e, por outro lado, pessoas e empresas corruptas buscam ju-

risdições mais favoráveis para práticas ímprobas e criminosas. Tal qual bactérias oportunistas, empreendimentos corruptos procuram ambientes debilitados para instalar e praticar os ilícitos.

Em um cenário complexo de globalização, assimetrias regulatórias e de fiscalização podem levar a um processo de escolha de jurisdição (*jurisdiction shopping*), de forma

7 A Coalizão UNCAC é uma rede global composta por mais de 350 entidades da sociedade civil organizada, em mais de 100 países, que tem como objetivo promover a ratificação, implementação e monitoramento da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.

que empresas multinacionais possam praticar atos permitidos em determinados países, que seriam proibidos ou criminalizados pelo sistema legal do seu próprio país. São exemplos dessas práticas indesejáveis o estabelecimento de indústrias em países que admitem a exploração do trabalho infantil, que possuem regulamentação propícia para lavagem de dinheiro (paraísos fiscais) ou que são menos rigorosas na proteção ambiental (PASSAS, 2005).

Em situações ainda mais graves, os poderes econômico e político de grandes corporações podem alcançar indevidamente alto grau de influência na produção legislativa e na formulação e implementação de políticas públicas. Não é incomum a cooptação ou corrupção de agentes públicos, que cedem à pressão de interesses privados para a desregulamentação de setores da economia ou pelo enfraquecimento dos mecanismos e instituições de controle e investigação. **E mais, por vezes o interesse econômico privado consegue influenciar a opinião**

pública e manipular a mídia de forma que não sejam sequer percebidas as externalidades⁸ das práticas empresariais que formalmente se adéquam às leis (*lawful but awful activities*).

Também, no âmbito nacional interno, assimetrias regulatórias ou estruturais entre estados da federação podem propiciar um deslocamento de empreendimentos com maior potencial de causar prejuízos para locais menos comprometidos com o controle e repressão de ilícitos.

SISTEMA SANCIONATÓRIO POR ATOS DE CORRUPÇÃO E ACORDOS POSSÍVEIS NO BRASIL

Admite-se no presente artigo a existência de um microssistema brasileiro de enfrentamento da corrupção, ainda em fase de consolidação, composto pelo acervo regulatório e sancionatório legal e por uma rede, ainda fragmentada e desarticulada, composta por diversos setores do Poder Público, pela sociedade civil organizada e por representantes da iniciativa privada.

Assim, com base em fundamentos e conclusões dos estudos acima mencionados, é crucial identificar eventuais fragilidades sistêmicas que possam configurar assimetrias criminogênicas. Além disso, é fundamental buscar maximizar a efetividade desse modelo negocial em relação aos atos de corrupção, em especial nos casos de corrupção de empresas.

O objetivo não é esgotar a análise das tipologias sancionatórias para os atos de corrupção nem debater as especificidades das modalidades de acordo disponíveis. Pretende-se lançar luzes para algumas inconsistências sistemáticas e identificar práticas que importem em desvantagens estratégicas para a celebração de acordos em casos de grande corrupção e propor reflexões acerca do papel do

8 Passas (2005) cita como principais categorias de externalidades de atividades empresariais nocivas à sociedade: custos físicos (saúde), custos financeiros, danos ambientais, custos de oportunidade, prejuízos para a legitimidade democrática, fomento a outras práticas criminosas subjacentes, diminuição do crescimento econômico e do comércio internacional.

Ministério Público na consolidação desse sistema.

Assim, optou-se⁹ por focar a análise nas possibilidades negociais relacionadas aos crimes de corrupção (em sentido amplo), à nova Lei Anticorrupção¹⁰ e à Lei de Improbidade Administrativa.

No âmbito criminal, a Colaboração Premiada foi consagrada em diversos dispositivos legais¹¹. Atualmente constitui poderoso instrumento para obter detalhes de crimes complexos, em especial os praticados por organizações criminosas, e de grandes esquemas de corrupção envolvendo empresas.

A Lei Anticorrupção estabeleceu a responsabilidade objetiva de pessoas jurídicas, nos âmbitos administrativo e civil

(art. 2º), consagrando modalidade negocial denominada Acordo de Leniência¹² (art. 16).

Entretanto, em sentido diametralmente oposto, no âmbito da improbidade administrativa, o § 1º do artigo 17 da Lei n. 8.429/1993 veda a transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa.

Assim, em um mesmo caso de corrupção, parte da solução poderá ser alcançada por tipologias negociais, sendo cabível, preenchidos os requisitos legais, a Colaboração Premiada no âmbito criminal e o Acordo de Leniência no âmbito das sanções administrativas e cíveis previstas na Lei Anticorrupção. Entretanto, a apuração da responsabilidade no âmbito da improbidade administrativa prosseguirá sem a

possibilidade de acordo, podendo acarretar a propositura de ação de improbidade administrativa e a aplicação judicial das graves sanções dela decorrentes.

Por um lado é indubitosa a independência das esferas administrativa, cível e criminal, não sendo novidade os debates acerca das soluções jurídicas para evitar decisões conflitantes. Por outro lado, o enfrentamento da corrupção, sobretudo nos casos que envolvam grandes empresas e com repercussão internacional, demandam agilidade e articulação entre as soluções negociais em todas as esferas. A falta de resposta concatenada em todas as esferas, subsistindo eventual responsabilização por improbidade administrativa, pode dificultar as tratativas de um acordo. Em vez de uma resposta

9 Cite-se, também, a importância do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC (Lei n. 12.529/2011), que visa à prevenção e à repressão de infrações contra a ordem econômica, em especial pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). A Lei prevê infrações (art. 36) e sanções (arts. 37 a 45) de natureza administrativa, bem como o Programa de Leniência (art. 86) e sua repercussão processual penal e penal (art. 87). O Ministério Público Federal atua perante o CADE na defesa dos consumidores e da livre concorrência (art. 20). Em que pese o argumento do artigo aplicar-se também às hipóteses concorrenciais, optou-se por não tratá-las em razão de suas especificidades e visando a focar nos desafios estruturantes nas relações entre ramos dos Ministérios Públicos e os Estados da Federação.

10 A edição da Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) representa importante conquista na complementação do quadro nacional de responsabilização por atos de corrupção. A falta de previsão da responsabilidade de pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção configurava o descumprimento de obrigações assumidas internacionalmente pelo Brasil. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em atividade de monitoramento da implementação da Convenção Anticorrupção da OCDE, divulgou duras críticas à falta de responsabilização de pessoas jurídicas e recomendou a adoção de medidas urgentes para suprir a lacuna do ordenamento brasileiro (vide Reports on implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Brazil. Disponível em: <www.oecd.org/daf/anti-bribery/brazil-oecdanti-briberyconvention.htm>. Acesso em: 28 de out. 2015).

11 Vide art. 8º, parágrafo único, da Lei n. 8.072/1990 (Lei de Crimes Hediondos); art. 25, § 2º, da Lei n. 7.492/1986 (Lei de Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional); art. 16, parágrafo único, da Lei n. 8.137/1990 (Lei de Crimes contra a Ordem Econômica e Tributária e contra as Relações de Consumo); art. 159, § 4º, do Código Penal; art. 1º, § 5º, da Lei n. 9.613/1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro); arts. 13 e 14 da Lei n. 9.807/1999 (Lei de Proteção a Vítimas e Testemunhas); art. 41 da Lei n. 11.343/2006 (Lei Antidrogas); e art. 4º a 7º da Lei n. 12.850/2013 (Lei de Combate às Organizações Criminosas). Os requisitos e os efeitos da Colaboração Premiada variam conforme o tipo penal e a legislação aplicável.

12 O Acordo de Leniência poderá ser celebrado com as pessoas jurídicas responsáveis pelo ato de corrupção, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte (i) a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e (ii) a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração. Além disso, depende do preenchimento cumulativo de três requisitos: (i) a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito; (ii) a pessoa jurídica cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo; e (iii) a pessoa jurídica admita sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento.

imediate com efetivos resultados em prol da sociedade (recuperação de ativos, cessação da conduta ilícita etc.) e de reais benefícios nas investigações (identificação de envolvidos, obtenção de informações e documentos etc.), o resultado pode ser a propositura de ações cíveis e penais, sujeitas à morosidade do sistema de Justiça. Ou pior, na hipótese de corrupção de empresas, o ato de corrupto pode ser objeto de acordo (*settlement*) em outro país, com o pagamento de sanções pecuniárias (*monetary sanctions*) em outra jurisdição e consequentes

dificuldades para o repatriamento dos ativos.

Não se pretende transigir com o interesse público ao se tratar de modalidades negociais no âmbito da improbidade administrativa, da mesma forma que não se cogita haver indevidas concessões nos casos de Colaboração Premiada no âmbito criminal ou de Acordo de Leniência no âmbito da Lei Anticorrupção de Empresas. Trata-se, a rigor, da busca de efetividade, com maiores benefícios para a sociedade e menores custos para a Administração Pública.

É claro que os requisitos e os efeitos de um acordo devem ser refletidos e sopesados para não esvaziar os avanços alcançados pela Lei de Improbidade Administrativa. Mas, de lege ferenda, para melhor racionalidade do micro-sistema de enfrentamento de corrupção no Brasil, seria recomendável submeter ao Congresso Nacional proposta de alteração legislativa da Lei de Improbidade Administrativa, para admitir modalidade própria de acordo, visando a alcançar solução colaborativa e extrajudicial.

REFLEXÕES SOBRE O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INTERLOCUTOR QUALIFICADO NO COMBATE À CORRUPÇÃO

Ainda que seja alcançada a plenitude negocial dos atos de corrupção (admitindo-se acordo em ato de improbidade), questão sensível no Brasil é a identificação de um interlocutor que seja legitimado para abordar de forma qualificada todas as esferas de responsabilidade dos atos de corrupção.

No âmbito criminal, incumbe ao Ministério Público promover, privativamente, a ação penal pública (art. 129, inciso I, da Constituição). Para além das investigações criminais presididas diretamente pelo Ministério Público, em qualquer hipótese investigati-

va, a participação do Promotor de Justiça é determinante para promover as tratativas de eventual Colaboração Premiada, verificar o preenchimento dos requisitos legais e aquilatar se consiste em hipótese de mitigação do princípio da obrigatoriedade da ação penal.

Nos casos da Lei Anticorrupção, a Lei dispõe que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar Acordo de Leniência (art. 16, *caput*). No âmbito federal, a Controladoria-Geral da União (art. 16, § 10) ocupa papel central, como órgão competente para

celebrar os Acordos. A legitimidade para promover a responsabilização judicial também é conferida às Advocacias Públicas dos mais de 5 mil entes da Federação (art. 19). Percebe-se que a peculiar federação brasileira, que reconhece autonomia aos municípios, gera desafios para a uniformização da implementação da Lei Anticorrupção. O Ministério Público figura expressamente como colegitimado para responsabilização judicial (art. 19), sendo que os pedidos das ações ajuizadas pelos Promotores de Justiça poderão alcançar, inclusive, as sanções administrativas quando constatada a omissão

das autoridades competentes (art. 20). Discute-se hoje a profundidade e a forma de atuação do Ministério Público nos Acordos de Leniência. Entretanto, ultrapassa o escopo deste artigo propor um modelo definitivo de atuação ministerial. O argumento defendido é de que o Ministério Público ocupa, também na Lei Anticorrupção, posição de destaque, com legitimidade para propositura de ação e atribuição para investigar atos de corrupção de empresas.

Por fim, em relação à Lei de Improbidade Administrativa, a legitimidade ativa para propositura de ações é atribuída ao Ministério Público e à pessoa jurídica interessada (art. 17). Após mais de 20 anos da edição da Lei n. 8.429/1992, a apuração da prática

de atos de improbidade administrativa está incorporada como prioridade do Ministério Público brasileiro, sendo atividade destacada no planejamento estratégico institucional.

E para cumprir a missão institucional de enfrentamento da corrupção nas diversas esferas, o Constituinte e o legislador infraconstitucional conferiram ao Ministério Público os meios necessários para apuração do ilícito por meio do inquérito civil e do procedimento investigatório criminal, devidamente regulamentados¹³ pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Nesse contexto, propõe-se duas reflexões acerca do papel do Ministério Público.

UNIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO E FEDERALISMO COOPERATIVO

A Constituição consagrou a forma de Estado Federal, mas conferiu ao Ministério Público uma especificidade que o qualifica como interlocutor que transita por todos os entes federados, mantendo íntegra a sua organicidade: a Unidade institucional.

O princípio da Unidade do Ministério Público está consagrado no artigo 127, § 1º, da Constituição da República. Em linhas gerais, pode-se afirmar que os membros Ministério Público bra-

sileiro integram um só órgão, com divisão de atribuições meramente funcionais.

Dessa forma, em um contexto de fragmentação das práticas de combate à corrupção, com assimetrias estruturais de órgãos de controle interno, de investigação policial e de advocacias públicas em cada ente federado, o nivelamento de atuação do Ministério Público e sua grande capilaridade no território nacional constituem vantagens estratégicas.

Em última análise, o Ministério Público é o único órgão com abrangência nacional (com atuação concomitante em temas da União e de todos os Estados da Federação), com legitimidade para atuar, em maior ou menor grau, com exclusividade ou não, em todas as esferas de responsabilidade dos atos de corrupção.

Além disso, a concretização de um modelo de federalismo cooperativo pressupõe o imperativo da atuação conjunta e a maior articulação entre as unidades

13 Resolução CNMP n. 13/2006 e Resolução n. 23/2007 regulamentam, respectivamente, o procedimento investigatório criminal e o inquérito civil.



Incumbe ainda ao Ministério Público atuar como amplificador da voz e participação da sociedade civil, captando suas demandas e objeções e as conduzindo para as atividades investigativas e negociais.

federativas para promover as medidas necessárias à consecução de finalidades complexas como o enfrentamento da corrupção. Trata-se de promover o entrelaçamento de competências e atribuições nos diferentes níveis governamentais, mediante maior intensidade da participação do Ministério Público em todas as etapas de apuração e de tratativas negociais.

Propõe-se, portanto, especificamente em relação às tipologias negociais, que o Promotor de Justiça atue como interlo-

cutor qualificado no combate à corrupção, realizando praticamente as estratégias nacionalmente definidas para atuação do Ministério Público brasileiro. Os efeitos deletérios das assimetrias estruturais percebidas no Brasil podem ser atenuadas pela abordagem equalizada do Ministério Público, padronizando métodos negociais e estabelecendo standards de modulação sancionatória e de recuperação de ativos.

Incumbe ainda ao Ministério Público atuar como amplificador

da voz e participação da sociedade civil, captando suas demandas e objeções e as conduzindo para as atividades investigativas e negociais.

O Fórum Nacional de Combate à Corrupção (FNCC)¹⁴, recentemente criado no âmbito da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais (CDDF) do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), poderá construir interessante locus de articulação e de concretização do princípio constitucional da Unidade do Ministério Público.

UNIDADE ONTOLÓGICA DO ATO DE CORRUPÇÃO E ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Apesar da justaposição de esferas de responsabilização, em essência, o ato que caracteriza simultaneamente ilícito administrativo, civil e penal não se diferencia no plano da existência. O ordenamento

jurídico, após uma conduta que o contraria, especifica diversas ordens sancionatórias conforme o caso. Entretanto, a conduta permanece inalterada em sua unidade ontológica.

Essa constatação é um dos fundamentos que autorizam a investigação criminal pelo Ministério Público, como defende o Ministro Joaquim Barbosa¹⁵:

O que autoriza o Ministério Público a investigar não é a natureza do ato punitivo que pode resultar da investigação (sanção administrativa, cível ou penal), mas, sim, o fato de ser apurado, incidente sobre bens jurídicos cuja proteção a Constituição explicitamente confiou ao Parquet.

14 O FNCC foi constituído por meio da Portaria CNMP-PRESI n. 101/2015 e, entre outros objetivos, visa a fomentar a integração entre os ramos do Ministério Público e entre estes e outros órgãos públicos e entidades da sociedade civil essenciais à prevenção e o combate à corrupção.

15 STF, RE 464.893-3/GO, Rel. Min. Joaquim Barbosa, 2ª turma, j. 20/5/2008.

A rigor, nesta como em diversas hipóteses é quase impossível afirmar, *a priori*, se se trata de crime, de ilícito cível ou de mera infração administrativa. Não raro, a devida valoração do fato somente ocorrerá na sentença!

Note-se que não existe uma diferença ontológica entre o ilícito administrativo, o civil e o penal. Essa diferença, quem a faz é o legislador, ao atribuir diferentes sanções para cada ato jurídico (sendo a penal, subsidiária e mais gravosa).

Assim, parece-me lícito afirmar que a investigação se legitima pelo fato investigado, e não pela ponderação subjetiva acerca de qual será a responsabilidade do agente e qual a natureza da ação a ser eventualmente proposta. Em síntese, se o fato diz respeito a interesse difuso ou coletivo, o Ministério Público pode instaurar procedimento administrativo, com base no art. 129, III, da Constituição Federal.

Na prática, penso que é possível propor tanto ação civil pública com base em inquérito policial quanto ação penal subsidiada em inquérito civil. Essa divisão entre civil e penal é mera técnica de racionalização da atividade estatal. O que é de fato relevante é a obrigação constitucional e legal a todos imposta de se conformar às regras jurídicas, indispensáveis a uma convivência social harmônica.

Partindo-se da ideia de unidade ontológica do ato de corrupção, incumbe ao Ministério Público buscar a tutela plena dos direitos da sociedade em todas as suas acepções (atuação visando à tutela do bem jurídico). Assim, verificada a prática de ato de corrupção, o Promotor de Justiça deve agir na concretização do seu papel constitucional, visando à máxima efetividade dos direitos fundamentais afetados direta ou indiretamente. Por conseguinte, deve utilizar si-

multaneamente todos os meios investigatórios cabíveis e buscar alcançar todas as formas negociais e sancionatórias, de forma concatenada e estratégica.

Por esse mesmo fundamento, a abordagem negocial também deve ser unívoca, de preferência realizada pelo mesmo órgão de atuação, que conjugue as atribuições cíveis e criminais para apuração do ato de corrupção. Essa tendência já é percebida em diversos

Ministérios Públicos, propiciando a identificação de um interlocutor na instituição, tanto para tratativas com o investigado quanto para articulação com outros órgãos de controle e investigação.

Assim, propõe-se a unificação das atribuições cíveis e criminais no mesmo órgão de atuação ministerial com atribuição para o Combate à Corrupção e Defesa do Patrimônio Público.

CONCLUSÃO

Ao final da pesquisa, os argumentos do artigo podem ser concatenados nas seguintes assertivas:

- a. Existe uma tendência mundial em aplicar soluções negociais (*settlements*) para casos de corrupção, em especial corrupção corporativa internacional;
- b. São aplicadas sanções pecuniárias em valores significantes em acordos internacionais por atos de corrupção de empresas, sendo que a maior parte dos acordos é realizada por país diverso do local onde ocorreu a corrupção (89,9%) e quase nenhum dos ativos recuperados retorna ao país em que ocorreu a corrupção;
- c. A falta de regulamentação ou a regulamentação permissiva em determinado setor econômico bem como deficiências estruturais ou falta de independência de órgãos de controle e investigação (sucateamento e cooptação) podem constituir assimetrias crimino-gênicas, acarretando uma "corrida ao fundo do poço" (*race to the bottom*), em que pessoas e empresas corruptas realizam um processo de "escolha de jurisdição" (*jurisdiction shopping*) para se instalar em países ou regiões que permitam a prática de atos que seriam proibidos ou criminalizados em seus países de origem;
- d. No microsistema regulatório brasileiro de enfrentamento da corrupção, a legislação criminal prevê a Colaboração Premiada e a Lei Anticorrupção institui o Acordo de Leniência. Entretanto, a Lei de Improbidade Administrativa veda expressamente transação, acordo ou conciliação. De lege ferenda, seria recomendável, para maior racionalidade negocial e para potencializar resultados efetivos para a sociedade e vantagens investigatórias, a submissão de projeto de lei ao Congresso Nacional, com proposta de alteração da Lei de Improbidade Administrativa, para admitir modalidade própria de acordo, visando a alcançar solução colaborativa e extrajudicial;

- e. Considerando a Unidade institucional e o modelo cooperativo da Federação Brasileira, num contexto de fragmentação de práticas de combate à corrupção e assimetrias estruturais de órgãos de controle interno, investigação e advocacias públicas, o Ministério Público brasileiro é a única instituição que, mantendo íntegra a sua organicidade, ostenta atribuição com abrangência nacional (atuação concomitante em temas da União e de todos os Estados da Federação) e com legitimidade para atuar, em maior ou menor grau, com exclusividade ou não, em todas as esferas de responsabilidade dos atos de corrupção. Nesse contexto, o Promotor de Justiça deve exercer a função de interlocutor qualificado no combate à corrupção, realizando praticamente estratégias nacionais definidas para atuação do Ministério Público brasileiro, de forma a promover a articulação interinstitucional, mitigar os efeitos deletérios de assimetrias estruturais, padronizar métodos negociais e estabelecer standards de modulação sancionatória e de recuperação de ativos;
- f. Ainda como interlocutor qualificado no combate à corrupção, incumbe ao Ministério Público atuar como amplificador de voz e participação da sociedade civil; e
- g. Com base na ideia de unidade ontológica do ato de corrupção, o órgão de execução ministerial incumbido do Combate à Corrupção ou Defesa do Patrimônio Público deve unificar as atribuições cíveis e criminais, utilizando simultaneamente todos os meios investigativos cabíveis e buscando todas as formas negociais e sancionatórias, de forma concatenada e estratégica.

SOBRE O AUTOR

William Garcia Pinto Coelho

Promotor de Justiça membro do Grupo Especial de Defesa do Patrimônio Público (GEPP). Mestrando em Estudos Anticorrupção na International Anti-Corruption Academy (Áustria). Pós-graduado em Inteligência de Estado e de Segurança Pública (FESMPMG).

REFERÊNCIAS

ODUOR, J. A.; FERNANDO, F. M. U.; FLAH, a.; et.al.. Left out of the Bargain: Settlements in Foreign Bribery Cases and Implications for Asset Recovery. Washington DC: The World Bank, 2014.

PASSAS, Nikos. Lawful but awful: 'Legal Corporate Crimes'. In: The Journal of Socio-Economics (atualmente Journal of Behavioral and Experimental Economics), v. 34 (Dez-2005). Houston: Elsevier, 2005, p. 771- 786.

_____. Cross-border Crime and the Interface between Legal and Illegal Actors. In: Secutiry Journal. v. 16 (2003). London: Palgrave Macmillan, 2003, p. 19-37.

STEPHENSON, Kevin M.; GRAY, Larissa; POWER, Ric; et. al. Barriers to Asset Recovery: an analysis of the key barriers and recommendations of action. Washington DC: World Bank and StaR, 2011.

Social Media Gov no CNMP

André Rebelato Tamura
Gabriela Flores Caldas Tamura

Este artigo tem por finalidade apresentar o trabalho da Oficina Social Media Gov que foi realizada dias 5 e 6 de novembro de 2015 na sala de “Comunicação e Sociedade” no 6º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público. Estiveram presentes mais de 30 comunicadores de Ministérios Públicos de diversos estados

Palavras-chave - Comunicação, Mídias Sociais Digitais, Transparência, Coprodução

INTRODUÇÃO

A sociedade foi para as ruas em junho de 2013 (movimento “Vem prá rua”) pedir transparência e melhor uso de recursos públicos. É inegável que esse movimento teve início nas redes sociais. As relações entre governo e sociedade em busca de formas mais eficientes na prestação dos serviços públicos tornou-se pauta de diversos eventos,

brasileiros. O texto segue o método de abordagem narrativa (relato de uma reunião de trabalho). Como a Oficina Social Media Gov é dividida em 10 passos, falaremos sobre os passos e apresentaremos o plano de ação que o grupo criou para uma campanha única entre os Ministérios Públicos.

Com a internet o cidadão repensa seu próprio papel de coprodutor do serviço público pelas transformações sociais e demanda do governo uma atuação mais democrática, transparente e ágil.

livros e artigos não somente em função do movimento, mas pela necessidade de melhoria.

Essa mudança não é somente sobre um cidadão-usuário que deseja ser um prestador de serviço mais preocupado com suas verdadeiras necessidades, e sim algo significativo na forma

de se relacionar. Com a internet o cidadão repensa seu próprio papel de coprodutor do serviço público pelas transformações sociais e demanda do governo uma atuação mais democrática, transparente e ágil.

Esse contexto obriga as instituições públicas a se atualizarem, refletirem como será sua posição



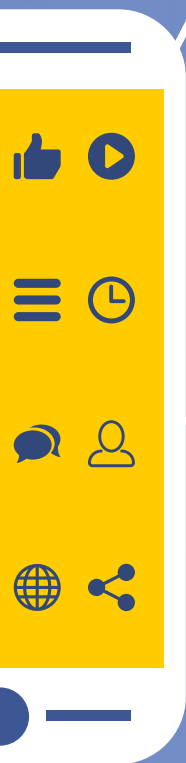
namento nas novas mídias on-line e redesenhem seus processos de trabalho no relacionamento com a sociedade, com modelos mais ágeis e transparentes.

A comunicação pública em meios digitais sociais é um fenômeno muito recente, e poucas instituições públicas possuem diretrizes do que fazer e do que não fazer. Justamente por essa dúvida de como gerenciar os perfis nas redes sociais, o Conselho Nacional do Ministério Público procurou uma capacitação que tratasse da temática com maestria. Por este motivo, convidaram a WeGov

para facilitar uma Oficina sobre o uso de redes sociais digitais para instituições públicas. A Oficina Social Media Gov é única no seu conteúdo e formato. Já foi facilitada em 4 edições para instituições públicas de todos os poderes e esferas.

O artigo torna-se relevante pois é uma forma de registrar o conhecimento que foi gerado.

Faremos um resumo do que foi apresentado em cada passo da Oficina e apresentaremos o plano de ação que foi resultante desses dois dias de trabalho.



OS 10 PASSOS DA OFICINA SOCIAL MEDIA GOV

Para transformar a realidade da gestão pública brasileira com base no empoderamento dos agentes públicos, a WeGov organiza a rede, faz a curadoria do conteúdo, promove e realiza oficinas e eventos que proporcionam o compartilhamento de informações e de projetos inovadores entre os agentes públicos que possam ser replicados.

Todas as nossas ações têm como premissas: empoderar os agentes públicos; iluminar ideias e ações que possam ser replicadas; promover a aproximação interinstitucional entre os agentes públicos das três esferas e dos três poderes.

Nossa metodologia de ensino é baseada na abordagem metodológica “*Learning by doing*” - Aprender fazendo. Narramos a Oficina por passos (são 10 no total).

Na oficina que facilitamos no Congresso, estavam presentes aproximadamente 30 participantes das seguintes instituições: CNMP, MPAP, MPTRS, MPMG, MPMS, MPPR, MPPE, MPBA, MPDFT, MPAC, MPRO, MPMT, MPAL, MPSC, MPCE, MPMA, MPGO, MPPA, MPPB, MPFMT e MPRN.



Passo 1: Introdução – Contexto das redes sociais nas instituições públicas

Iniciamos os trabalhos perguntando para cada participante: qual palavra vem na sua cabeça quando você pensa no uso de redes sociais por instituições públicas? E recebemos como resposta estas palavras: **prestação de serviço, transparência, agilidade, participação, interação, relacionamento, diálogo**. Isso demonstra que o grupo já possui noções intermediárias sobre o assunto e nos fez progredir significativamente nas discussões.



Neste passo falamos sobre a comunicação pública utilizada antes das redes sociais, como no caso do Moisés, que teve a missão de comunicar aos judeus que, para se libertarem da escravidão do Egito, eles deveriam fazer o êxodo para “terra prometida”. Para tal, ele decidiu informar os dez cidadãos mais influentes para que estes comunicassem mais dez, e assim por diante, até que a notícia fosse espalhada. Nota-se que o conceito de comunicação em rede já existia antes das redes sociais digitais, mas não havia um retorno do entendimento da informação.

A comunicação, até pouco tempo, era feita de um para muitos, e isso fazia do ato de comunicar algo meramente informativo, e não comunicativo. Chamamos esse

modelo de Comunicação 1.0. Para passar da Comunicação 1.0 para a Comunicação 2.0, os assessores de comunicação precisam exercer um novo olhar sobre seu trabalho e vislumbrar que, com as transformações provocadas pela internet hoje, o setor pode oferecer uma série de serviços antes não imagináveis.

Para ilustrar exemplos de Comunicação 2.0, apresentamos alguns cases como: Prefeitura de Curitiba, Colab, Força Aérea Brasileira, Ministério Público de Santa Catarina, Exército, Senado, Controladoria Geral da União, Conselho Nacional de Justiça e o próprio CNMP, que criou uma persona (João Cidadão) para dar o recado necessário e

assim causar empatia nos seus seguidores. Falamos tanto dos fatores de sucesso quanto de fatores de fracasso dessas instituições, pois acreditamos que compartilhar o erro é tão importante quanto o acerto.

A comunicação, até pouco tempo, era feita de um para muitos, e isso fazia do ato de comunicar algo meramente informativo, e não comunicativo.

Passo 2: Mobilize os gestores sobre a importância das redes sociais

Apresentamos alguns dados para os participantes utilizarem como justificativa para utilizar as redes sociais, como:

Dados da pesquisa TIC Governo Eletrônico de 2013 informam que atualmente temos 98 milhões de contas cadastradas no Brasil, com acesso diário de 59 milhões de usuários. A pesquisa ainda informa que o percentual de órgãos presentes em redes sociais é relevante tanto nos entes federais (88%) quanto nos estaduais (73%). Quando o dado é analisado por poder, os resultados apontam que os órgãos do Judiciário (96%) e do Legislativo (88%) são os mais presentes nas redes sociais digitais.

Além disso, a Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011, no seu artigo 8, prevê que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Caso nenhum desses dados sejam

suficientes para mobilizá-los, sugerimos que façam um monitoramento do que falam sobre a sua instituição nas redes, pois não ter um perfil não significa que você não esteja lá, e é importante que o cidadão tenha uma resposta.

Se nada disso adiantar, sugerimos que informe que “até o Papa está nas redes” (a Igreja católica é mais

tradicional do que o governo), argumente sobre a qualidade do investimento (a mídia tradicional exige um investimento muito maior do que a digital), sem contar que é a única mídia que possibilita mensurar os resultados.

Passo 3: Elabore um planejamento estratégico

“O planejamento não é uma tentativa de predizer o que vai acontecer, e sim um instrumento para raciocinar sobre que trabalhos e ações serão necessários hoje, para merecermos um futuro”

Peter Drucker.

Quando não sabemos quais os objetivos e onde queremos chegar, a impressão que temos a todo momento é que estamos “apagando incêndios”. Sabemos que o problema real não é uma estratégia bem formada, e sim uma execução ruim e sem indicadores precisos, por isso sugerimos que o planejamento seja simples.

Apresentamos a matriz de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças e atentamos para o fato de que cada objetivo deve olhar para essa matriz; falamos sobre os envolvidos (*stakeholders*) e sua importância no processo de planejamento; indicamos a necessidade de fazerem *benchmarking* positivo e negativo.

Visando facilitar o processo de planejamento, criamos um Canvas. Nele cada instituição poderá definir objetivos por perspectivas, projetos e/ou iniciativas estratégicas.

Passo 4: Elabore uma linha editorial

Apresentamos a linha editorial do Ministério Público de Santa Catarina e falamos sobre a importância de fechar o escopo criando uma linha editorial, que servirá como um guia das ações da instituição nas redes.

Entre os pilares editoriais mais comuns estão: institucional, cidadania, campanhas e eventos. Sobre as linguagens você pode optar por definir um perfil mais cômico, formal, didático, criativo ou audiovisual.

Apresentamos a hora certa para postar e o volume indicado para postagens por redes sociais, além de um modelo de fluxo de informação. Lembrando que o importante na linha editorial é conhecer o potencial da sua instituição, pois tem o ideal e o real, e no planejamento devemos lidar com o real.

**Institucional, cidadania
campanhas e eventos**

**Perfil mais cômico,
formal,
didático
criativo ou audiovisual**

Passo 5: Atendimento ao cidadão – Ferramentas de atendimento ao cidadão

Neste passo o recado que deixamos é que além do Social Media Gov ter o dever de comunicar as ações e estratégias de atuação da instituição pública, ele também leva para as instituições as demandas e os anseios da sociedade.

As mídias oportunizam essa troca de informações, e a partir

do monitoramento ficou viável receber um *feedback*, antes inimaginável. Dessa forma, o Social Media Gov alcançará um lugar estratégico na alta administração, prevendo crises, analisando riscos e oportunidades para políticas públicas que façam sentido para as demandas da sociedade. O profissional que trabalha nesse setor

não deverá somente entender de comunicação, deverá se preparar para entender de estratégia, gestão e ter uma visão global da instituição.

Além do papel que o Social Media Gov deve assumir, falamos sobre o cidadão. Foi bem oportuno este passo visto que o tema do Congresso foi: foco no cidadão e transformação social. Separamos a turma em 4 grupos, e cada grupo teve que pensar nas necessidades de um cidadão quando atendidos pelas mídias sociais digitais. Usamos como ferramenta para essa atividade o Mapa de Empatia, utilizado constantemen-

te para aplicar a abordagem metodológica do *Design Thinking*, em que o foco sempre é o usuário do serviço ou produto. Pelo mapa, as pessoas pensaram em como o cidadão se sente quando entra em contato pelas redes sociais, o que ele pensa da instituição, o que ele escuta sobre o serviço prestado, o que ele vê, o que ele fala e faz, quais são os ganhos que ele tem ao entrar em contato por meios digitais e quais são as dores dele.

Costumamos iniciar com a pergunta: “Você sabe com quem está falando?”.

Essa atividade é muito interessante pois estimula os envolvidos no processo a pensarem sob a perspectiva de quem recebe o serviço e não com as limitações de quem presta.



Passo 6: Acompanhe o movimento da rede e meça o desempenho do seu trabalho

Este passo é dado como uma caixa de ferramentas para que o Social Media Gov possa fazer o monitoramento, a gestão e a comunicação digital efetiva.

Entre as ferramentas de monitoramento que apresentamos estavam: Google Analytics (necessita de integração com website da instituição e apoio da TI, mas é possível acompanhar a quantidade de acessos, a localização de quem acessa e a origem do acesso, ou seja, permite que tenhamos um panorama do acesso ao site).

Apresentamos algumas ferramentas que possibilitam a

gestão como *Basecamp*, *Trello* e *Wunderlist* (estas ferramentas são muito parecidas, tudo vai depender da maturidade que se encontra sua instituição. Caso já possua projetos mais estruturados e com cronograma de longo prazo, sugerimos que utilize *Basecamp* e *Trello*, caso queira gerenciar atividades de curto prazo, o *Wunderlist* atende muito bem. Essas ferramentas permitem compartilhamento de arquivos, inserção de tarefas por usuário e data de entrega). E também a ferramenta *MailChimp*, que viabiliza campanhas de marketing interno, customizadas por listas de e-mails.

As ferramentas são inúmeras, o importante é descobrir quais fazem sentido para você no dia a dia. Sugerimos que seja criado um relatório mensal para inserir as pequenas vitórias do trabalho e assim registrar o crescimento de seus perfis, o que deu muito certo, o que deu muito errado e assim por diante.

As ferramentas são inúmeras, o importante é descobrir quais fazem sentido para você no dia a dia.

Passo 7: Defina a rede social para cada tipo de relacionamento com o cidadão

Atualmente temos uma infinidade de redes sociais digitais, e a cada dia esse número só cresce. A reflexão que devemos fazer para saber o que e como postar em cada uma delas é sempre em relação ao público-alvo da

comunicação e o formato que cada rede demanda. A maioria das instituições públicas ainda replica notícias institucionais da assessoria de imprensa do site para todas as redes. Sugerimos que repensem essa prática, pois

A maioria das instituições públicas ainda replica notícias institucionais da assessoria de imprensa do site para todas as redes. Sugerimos que repensem essa prática, pois cada rede tem uma linguagem e um público diferente.

cada rede tem uma linguagem e um público diferente.

No Instagram, por exemplo, o ideal é postar fotos de boa

qualidade com textos curtos e usar *hashtags*; no Facebook, imagens com textos que chamem o público a interagirem e assim por diante. É importante também que a ins-

tuição tenha em mente que o canal deve servir, na maioria das vezes, como um local para prestar serviços ao cidadão.

Passo 8: Decida publicar ou não publicar – Fluxo de decisão com indicadores

É cada vez mais comum posts que viram grandes crises institucionais. Parte disso deve-se à ausência de um planejamento e linha editorial detalhada, mas mesmo instituições que possuem uma estratégia definida correm o risco de publicar algo que causa

um grande problema. Pensando nisso criamos um fluxo de decisão para ajudar em momentos de dúvidas.

O Social Media Gov pode pontuar cada resposta: 0 para não ou nulo; 1 para baixo; 2 para médio e 3 para sim ou alto.

Caso a pontuação final fique de 25 a 36, pode ser publicado; de 15 a 24, revisar; e abaixo de 15, não publicar.

Não é tão cartesiano, mas serve de base para refletir em questões fundamentais na publicação de um post.

Fluxo de Decisão		Pontos
Atributos da mensagem	Importância da mensagem	
	Novidade	
	Formato (de acordo com o canal a ser publicado)	
Fonte	Agenda Setting (atualidade, intensidade)	
	Espiral do silêncio (ineditismo)	
	Veracidade	
Perguntas	Sou o emissor correto?	
	Está no campo de atuação da linha editorial?	
	É de interesse do público-alvo delimitado no PE?	
	Eu e meus amigos compartilharíamos?	
	A mensagem está clara /sem perigo de má interpretação?	
	Tenho condições de responder a todos caso tenha uma crise em função do mau entendimento do post?	

Tabela 1 – Fluxo de Decisão

Passo 9: Beleza é fundamental – Campanha

O desafio da Oficina era criarmos uma campanha única a ser utilizada por todos os Ministérios Públicos. Para tal, criamos uma dinâmica em que as pessoas pensavam individualmente em um tema que fosse único para todos, e depois os grupos escolhiam um para

indicar. Entre os temas sugeridos tivemos: corrupção, respeito, deveres do cidadão, cultura de paz, reconhecimento de paternidade, controle social, escassez de recursos hídricos, alienação parental, feminismo, obrigatoriedade da pré-escola, papel do

Ministério Público, trabalho infantil, trabalho escravo, redução da maioria, transporte escolar e transparência. O tema com mais votos e, portanto, o que definiu o tema da campanha em comum foi: Papel do Ministério Público.

O QUÊ AÇÃO

Realizar uma campanha nacional nas redes sociais sobre o papel do Ministério Público

QUANDO INÍCIO E FIM

1º semestre de 2016

PARA QUÊ OBJETIVO

Tornar conhecida a atuação do Ministério Público

PARA QUEM PÚBLICO-ALVO

Sociedade

PARA QUANTOS METAS

Alcançar no mínimo a quantidade de seguidores de todas as páginas das unidades do MP nas redes sociais

ONDE CANAL

Prioritariamente no Facebook
Secundariamente no Twitter

COMO LINGUAGEM E CONTEÚDO

Linguagem clara, simples e direta. Conceito criativo e atraente voltado para as necessidades do cidadão

COM QUEM COLABORAÇÃO

Todas as unidades do Ministério Público poderão elaborar e compartilhar o conteúdo

Passo 10: Pratique o desapego – Prepare-se para sair

Com as trocas de gestão, toda dedicação aplicada com competência pode se perder em poucos

cliques. Na era da informação, a perda desse trabalho será extremamente prejudicial ao próximo

responsável pelo setor e especialmente para os cidadãos, que também passam a enxergar esses

meios como uma ponte entre sociedade e Poder Público.

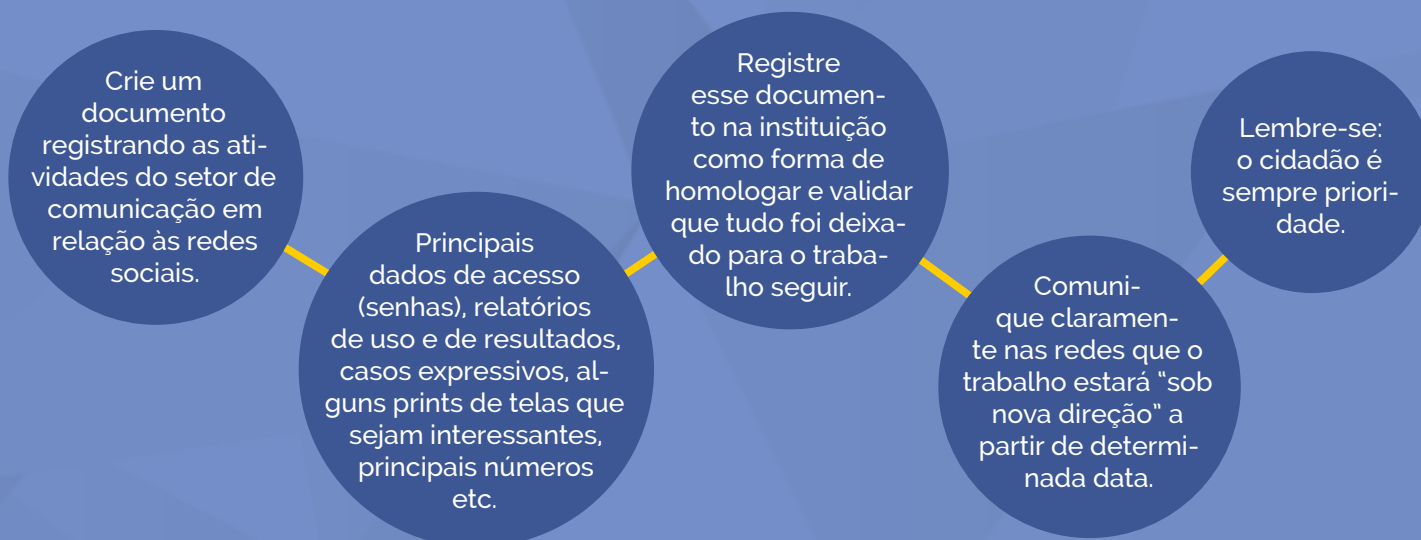
As redes sociais exigem login e senha de acesso, e esses dados estão sob responsabilidade de uma pessoa ou de uma equipe (agência) terceirizada. Com a troca de gestão, essa informação pode simplesmente desaparecer, ou pior, ser ocultada propositalmente para uma nova gestão. Isso certamente provocará indignação e choradeira.

Neste momento da oficina destacamos a diferença sutil entre um trabalho de Estado e outro de Governo. Os gestores e suas equipes devem ter maturidade e consciência suficientes para que possibilitem a continuidade dos serviços prestados nos mesmos canais de comunicação. Será uma afronta aos cidadãos caso os trabalhos construídos sejam descartados e tenha que se começar tudo do zero, reinventando a mesma roda com dinheiro público.

Uma transição de governo já é complexa, cabe ao departamento de comunicação facilitar aquilo que está sob sua responsabilidade. Não é utopia, e sim uma questão puramente ética e profissional.

Imagine um piloto e sua tripulação sabotando o avião para a equipe do próximo voo. Parece surreal, mas infelizmente é praxe em diversas gestões. Em outros segmentos do governo, temos exemplos recentes de ótimos trabalhos sendo desperdiçados.

Estimulamos que o Social Media Gov se prepare para sair. Deixamos algumas dicas:



CONCLUSÃO

Com as mudanças na sociedade e o avanço das tecnologias e ferramentas disponíveis, um departamento de governo em específico sofreu imensa transformação: as secretarias de comunicação. O setor recebeu a responsabilidade pelo gerenciamento, atuação e

manutenção das contas em redes sociais das instituições. Alguns governos, inclusive, criaram projetos dedicados exclusivamente às novas mídias.

Em 2010 as redes sociais já existiam, mas não havia tamanha

taxa de adesão e disponibilidade de tecnologia como facilitadora de trabalho. As páginas do Facebook eram pouco comuns antes de 2012. Em 2014 a disputa no meio digital alavancou debates em roda de amigos e dominou as manchetes da imprensa tradicional. Enfim,

estar presente e atuante nas redes sociais tornou-se obrigação dos gestores e das instituições públicas comprometidos com os cidadãos.

A sociedade ainda está sem saber como usar tamanha tecnologia,

tampouco instituições públicas e privadas. Pensando em ajudar as instituições públicas a se relacionarem melhor com a sociedade por meio das novas mídias, criamos a Oficina Social Media

Gov e uma série de outras ações que estimulam a troca de experiências.

Os participantes perceberam o valor da oficina e avaliaram a experiência como muito positiva.

SOBRE OS AUTORES

André Tamura

Diretor Executivo da WeGov, empreendedor público e entusiasta da inovação em governo e da transformação social. Desde que trabalhou como operário de fábrica no Japão, tem evitado as “linhas de produção”, de produtos, de serviços e de pessoas – andre@wegov.net.br

Gabriela Tamura

Diretora Administrativa da WeGov. Administradora Pública graduada pela Universidade do Estado de Santa Catarina, Pós-graduada em Gestão Pública pela Universidade Aberta do Brasil. Resiliente de plantão, começou seu relacionamento com o setor público há 10 anos. Conhece bem a realidade do governo e resolveu ajudar – gabriela@wegov.net.br

REFERÊNCIAS

AGUNE, R. et al. *Dá Pra Fazer: gestão do conhecimento e inovação em serviços públicos*. São Paulo: iGovSP, 2014.

ARIELY, Dan. *Previsivelmente Irracional: como as situações do dia a dia influenciam as nossas decisões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. 220 p.

_____. *Positivamente Irracional: os benefícios inesperados de desafiar a lógica em todos os aspectos de nossas vidas*. Rio de Janeiro: Campus, 2010. 320 p.

BELSKY, S. *A Ideia é Boa. E Agora?*. São Paulo: Saraiva, 2011.

CATRACA LIVRE. *285 livros de comunicação e cultura digital para download*, 2012. Disponível em: < <https://catracalivre.com.br/geral/livro/indicacao/285-livros-de-comunicacao-para-download/> >. Acesso em: 04 out. 2015.

COSTA, Daniel. *Não Existe Gestão sem Comunicação*. Dublense, 2014. 128p.

GNEEZY, Uri; LIST, John. *The Why Axis: Hidden Motives and the Undiscovered Economics of Everyday Life*. New York: PublicAffairs, 2013.

KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e Devagar: duas formas de pensar*. Rio de Janeiro: Objetiva Ltda, 2011

PINK, Daniel H. *Motivação 3.0: os novos fatores motivacionais para a realização pessoal e profissional*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

REYNOLDS, Garr. *O Apresentador Nu: realizando apresentações eficazes com ou sem slides*. Alta Books, 2012.



Estratégia de Governança Digital: um novo paradigma para a gestão pública brasileira

Cristiano Rocha Heckert
Fábio Gomes Barros

O presente artigo descreve a experiência da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na formulação da Estratégia de Governança Digital da Adminis-

tração Pública Federal, um novo paradigma para a gestão pública brasileira. São apresentados o método de formulação aplicado, seus elementos estratégicos e os conceitos associados.

Palavras-chave - Governança Pública, Governança Digital, Estratégia.

INTRODUÇÃO

Na Administração Pública Federal¹ brasileira (APF), as ações de governo digital começaram a ser estruturadas no início da década de 2000, sob a denominação de “governo eletrônico” (e-Gov), e tinham a finalidade de priorizar o uso das tecnologias

da informação e comunicação (TIC) para informatizar a prestação de serviços públicos. O e-Gov também se alinha aos objetivos da comunicação de governo, como: fortalecimento da democracia, prestação de contas à sociedade, comunicação aos cidadãos,

geração de mensagem no lugar e na hora certa e interação com a sociedade.

Ao longo desses 15 anos, surgiram várias realizações, como o desenvolvimento de padrões tecnológicos de e-Gov, a Infraestrutura



¹ A APF corresponde ao conjunto de órgãos da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal. Não fazem parte empresas públicas e sociedades de economia mista.

Brasileira de Chaves Públicas (ICP-Brasil), a Identidade Digital de Governo e os portais Brasil, Governo Eletrônico, de Serviços, de Dados Abertos, Participa.br e Dialoga Brasil.

Ainda assim, o estágio do governo eletrônico no Brasil requer um reposicionamento das ações alinhado aos avanços da tecnologia e das demandas da sociedade. O conceito de

governo eletrônico, que imbuía a ideia de informatizar os serviços prestados pelo governo para a sociedade, foi expandido para o de governança digital, segundo o qual o cidadão deixa o polo passivo e se torna partícipe da construção de políticas públicas que já nascem em plataformas digitais, abrangendo não só a internet, mas também outros canais, como a TV Digital.

O conceito de governo eletrônico, que imbuía a ideia de informatizar os serviços prestados pelo governo para a sociedade, foi expandido para o de governança digital, segundo o qual o cidadão deixa o polo passivo e se torna partícipe da construção de políticas públicas que já nascem em plataformas digitais, abrangendo não só a internet, mas também outros canais, como a TV Digital.

Visando a direcionar as ações relativas à governança digital para o quadriênio 2016-2019, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP²) conduziu um processo de formulação de um plano estratégico: a **Estratégia de**

Governança Digital da Administração Pública Federal (EGD).

A EGD consiste num novo paradigma para a gestão pública brasileira, explorando, potencializando e orquestrando sinergias que promovam maior eficácia, eficiência, efetividade e economi-

2 Sigla oficial do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, definida em seu regimento interno (Portaria MP nº 220, de 25 de junho de 2014).

cidade do Estado Brasileiro. A implantação da governança amplia as possibilidades de participação social e de construção colaborativa de políticas e iniciativas inova-

doras de governo digital, para que possam ser oferecidos melhores serviços que respondam às exigências de transparência e prestação de contas para a sociedade.

Este artigo apresenta o processo de formulação da EGD, seus elementos e os conceitos associados ao tema.

Governança Digital

Governo Digital se refere ao uso de tecnologias digitais, como parte integrada das estratégias de modernização governamentais, para gerar benefícios para a sociedade. É baseado em um ecossistema governamental digital composto por atores de governo, empresas, organizações da sociedade civil e indivíduos que apoiam a produção e o acesso a dados, serviços e conteúdos mediante interações com o governo (OECD, 2014).

Por sua vez, Governança Digital é uma área emergente que visa a uma aproximação entre diversos campos do conhecimento relevantes e envolvidos com o uso de TIC, incluindo aí

princípios, plataformas, metodologias, processos e tecnologias digitais para a reflexão sobre e a realização de atividades relacionadas a Governo, em todas suas esferas, de forma a reconfigurar o que se tem tradicionalmente chamado de Governo Eletrônico (e-Gov) ou, mais recentemente, Governo Digital (PIMENTA; CANABARRO, (2014).

Segundo Pimenta e Canabarro (2014), até muito recentemente, governo eletrônico dizia respeito à adoção de soluções tecnológicas para aumentar a eficiência, a rapidez e a precisão da realização de processos gerenciais que estão por trás do funcionamento da

máquina pública. Atualmente, porém, a noção de governo eletrônico foi ampliada: ela diz respeito tanto à oferta e entrega efetiva de serviços públicos por meio de canais diversos (portais web, e-mails, redes sociais, SMS etc.) quanto à interação entre o Estado e a sociedade habilitada por tais canais. Essa interação é o fundamento da noção contemporânea de “governo aberto”: aberto à participação e à colaboração dos cidadãos no ciclo de políticas públicas e capaz de prestar contas de forma pública e transparente em reforço ao controle democrático dentro e fora do Estado.



Governança Digital

Em 2014, o Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico recomendou aos governos desenvolver e implementar estratégias de governo digital que:

- (a) assegurem maior transparência, abertura e inclusão dos processos governamentais e operações;
- (b) incentivem envolvimento e participação de partes interessadas públicas, privadas e da sociedade civil na elaboração de políticas públicas e no desenho e implementação de serviços públicos;
- (c) criem uma cultura orientada a dados no setor público; e
- (d) reflitam uma abordagem de gerenciamento de risco para lidar com as questões de segurança e privacidade digital e incluam a adoção de medidas eficazes e adequadas de segurança, para aumentar a confiança nos serviços governamentais.

A estratégia é o padrão de decisões em uma empresa que determina e revela seus objetivos, propósitos ou metas, produz as principais políticas e planos para obtenção dessas metas e define a escala de negócios em que a insti-

tuição deve se envolver, o tipo de organização econômica e humana que pretende ser e a contribuição econômica e não econômica que pretende proporcionar a seus acionistas, funcionários e comunidades (ANDREWS, 1980).

É utilizada pelas organizações para concentrar esforços e criar consistência para alcançar seus propósitos (NUTT; BACKOFF, 1992).

Estratégia de Governança Digital

O propósito da EGD é orientar e integrar as iniciativas relativas à governança digital na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal, contribuindo para aumentar a efetividade da geração de benefícios para a sociedade brasileira por meio da expansão do acesso às

informações governamentais, da melhoria dos serviços públicos digitais e da ampliação da participação social.

A EGD pretende convergir os esforços de infraestruturas, plataformas, sistemas e serviços dos órgãos que compõem o Sistema de

Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISP³ com as iniciativas de governo digital e sensibilizar os dirigentes do Governo Federal sobre a importância da governança digital para o Estado brasileiro.

3 O SISP é o sistema de atividades auxiliares que organiza o setor de TIC na APF, conforme previsto no art. 30 do Decreto-Lei nº 200/1967. A SLTI/MP é o órgão central do SISP.

Formulação da Estratégia de Governança Digital

O método aplicado na formulação da EGD consistiu numa simplificação dos processos de planejamento estratégicos tradicionais, em virtude da ampla abrangência de órgãos envolvidos e a baixa maturidade do ambiente

institucional em relação à prática. Serviram de referência documentos de estratégias semelhantes de outros países: Austrália, Dinamarca, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido.

A equipe de formulação, composta por servidores da SLTI/MP, ficou responsável pela organização e condução das atividades e também pela definição do método, que percorreu os seguintes passos:

- (a) descoberta dos desafios e oportunidades;
- (b) definição de princípios;
- (c) definição de objetivos estratégicos;
- (d) definição de iniciativas estratégicas e seus responsáveis.

A EGD foi elaborada de forma participativa, envolvendo tanto a alta administração dos ministérios, autarquias, fundações e empresas públicas como servidores públicos dos três poderes da União e representantes da sociedade civil.

Foram realizadas três reuniões preparatórias com representantes da alta administração, nas quais foram delineados, de forma preliminar, os princípios para governança digital e os objetivos estratégicos.

Além disso, foi realizado um seminário sobre a EGD no

Ministério do Planejamento, com a participação de 257 (duzentas e cinquenta e sete) pessoas, no qual dirigentes, acadêmicos, servidores públicos e representantes de entidades empresariais debateram sobre desafios, oportunidades e soluções relativas à governança digital.

Também foram realizadas três oficinas técnicas de elaboração da EGD, cada uma refletindo sobre os três eixos propostos: acesso à informação, prestação de serviços e participação social. Os participantes foram convidados a cocriar

os três componentes da estratégia (princípios, objetivos e iniciativas estratégicas), resultando em 1.051 (mil e cinquenta e uma) sugestões para o documento.

Com base nas contribuições das oficinas, foi construída a minuta do documento, a qual foi submetida à consulta pública no sítio Participa.br. Durante o período da consulta pública, foram recebidas 143 (cento e quarenta e três) contribuições, que foram analisadas e, quando pertinentes, incorporadas ao documento.

ELEMENTOS DA ESTRATÉGIA

Princípios

Princípios são valores e assunções fundamentais adotados por uma organização. São as convicções que orientam e impõem limites à tomada de decisão, à comunica-

ção dentro e fora da organização, bem como à sua administração. Devem ser limitados em número, apresentados em linguagem simples e expressar com máxima

clareza os valores fundamentais de uma organização (ISACA, 2012).

Durante as reuniões de preparação, foram definidos **nove princípios para nortear as ações de governança digital na APF**. O Quadro 1 descreve esses princípios.

Princípios	Descrição
Foco nas necessidades da sociedade	As necessidades da sociedade, tanto de pessoas físicas quanto jurídicas, são os principais insumos para o desenho e a entrega de serviços públicos digitais.
Abertura e transparência	Ressalvado o disposto em legislação específica, dados e informações são ativos públicos que devem estar disponíveis para a sociedade, de modo a dar transparência e publicidade à aplicação dos recursos públicos nos programas e serviços, gerando benefícios sociais e econômicos.
Compartilhamento de capacidade de serviço	Órgãos e entidades deverão compartilhar infraestrutura, sistemas, serviços e dados, de forma a evitar duplicação de esforços, eliminar desperdícios e custos e reduzir a fragmentação da informação em silos.
Simplicidade	Reduzir a complexidade, a fragmentação e a duplicação das informações e dos serviços públicos digitais, otimizando processos de negócio, com foco na eficiência da prestação de serviços à sociedade.
Serviços digitais por padrão	Sempre que possível, os serviços públicos serão oferecidos em meios digitais, sendo disponibilizados para o maior número possível de dispositivos e plataformas.
Segurança e privacidade	Os serviços públicos digitais devem propiciar disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade dos dados e informações, além de proteger o sigilo e a privacidade pessoais dos cidadãos na forma da legislação.
Participação e controle social	Possibilitar a colaboração dos cidadãos em todas as fases do ciclo das políticas públicas e na criação e melhoria dos serviços públicos. Órgãos e entidades públicas devem ser transparentes e dar publicidade à aplicação dos recursos públicos nos programas e serviços do Governo Federal, fornecendo informação de forma tempestiva, confiável e acurada para que o cidadão possa supervisionar a atuação do governo.

Princípios	Descrição
Governo como plataforma	O governo deve se constituir em plataforma aberta, sobre a qual os diversos atores sociais possam construir suas aplicações tecnológicas para a prestação de serviços e o desenvolvimento social e econômico do País, permitindo a expansão e a inovação.
Inovação	Devem ser buscadas soluções inovadoras que resultem em melhoria dos serviços públicos.

Quadro 1. Princípios para a governança digital

Objetivos Estratégicos

Para cumprir os princípios supracitados e, assim, criar valor público, foram formulados **dez objetivos estratégicos**, categorizados em três eixos:

acesso à informação, prestação de serviços e participação social. Os objetivos estratégicos por eixo estão listados

no Quadro 2 e apresentados de forma gráfica na Figura 1.

Eixo	Objetivo Estratégico
Acesso à informação	<p>OE.01 – Fomentar a disponibilização e o uso de dados abertos.</p> <p>OE.02 – Ampliar o uso de TIC para promover a transparência e dar publicidade à aplicação dos recursos públicos.</p> <p>OE.03 – Garantir a segurança da informação e comunicação do Estado e o sigilo das informações do cidadão.</p>
Prestação de Serviços	<p>OE.04 – Expandir e inovar a prestação de serviços digitais.</p> <p>OE.05 – Melhorar a governança e a gestão por meio do uso da tecnologia.</p> <p>OE.06 – Facilitar e universalizar o uso e o acesso aos serviços digitais.</p> <p>OE.07 – Compartilhar e integrar dados, processos, sistemas, serviços e infraestrutura.</p>
Participação Social	<p>OE.04 – Expandir e inovar a prestação de serviços digitais.</p> <p>OE.05 – Melhorar a governança e a gestão por meio do uso da tecnologia.</p> <p>OE.06 – Facilitar e universalizar o uso e o acesso aos serviços digitais.</p> <p>OE.07 – Compartilhar e integrar dados, processos, sistemas, serviços e infraestrutura.</p>

Quadro 2. Lista de objetivos estratégicos categorizados em eixos

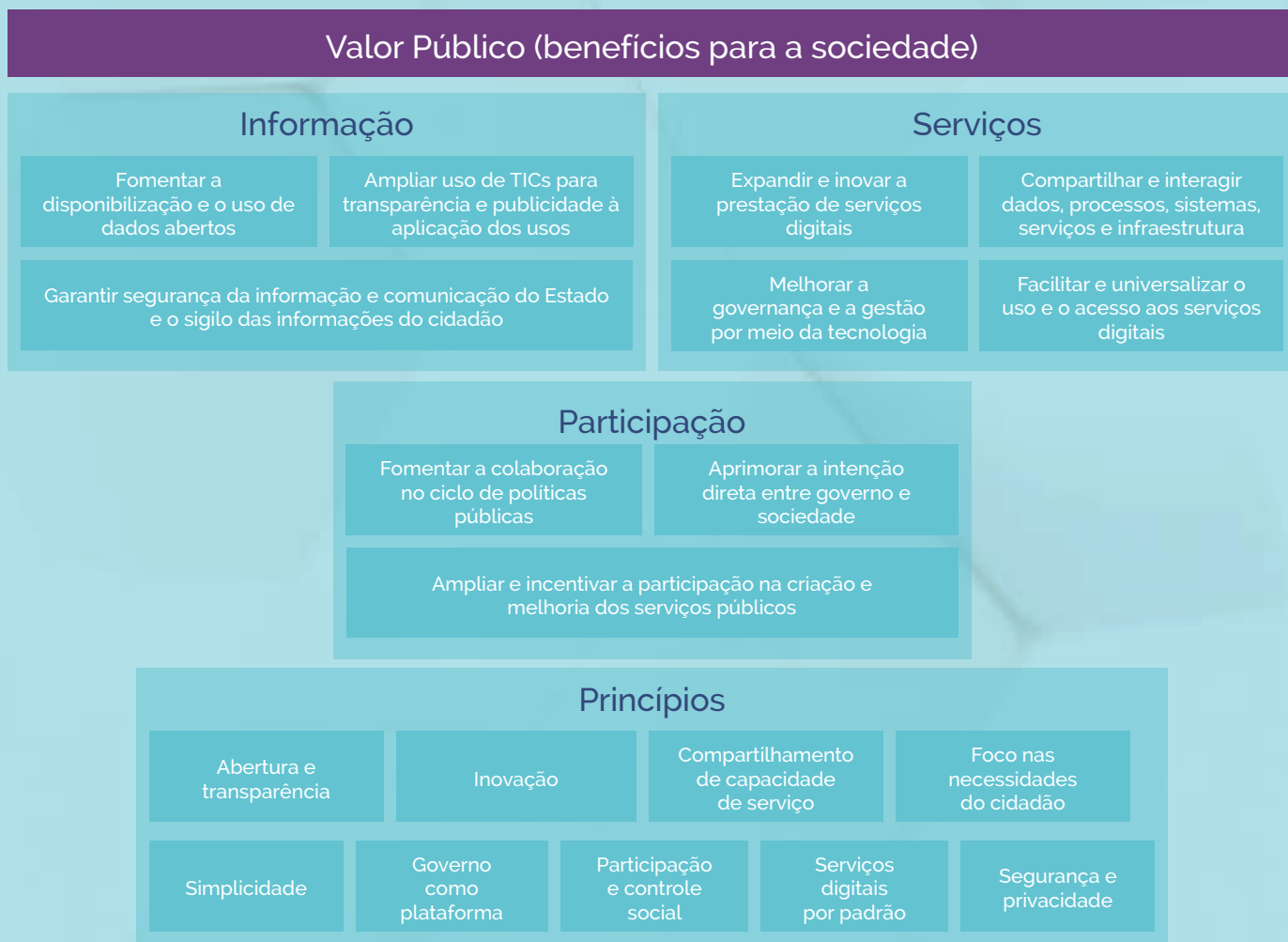


Figura 1. Representação gráfica dos objetivos e princípios da Estratégia de Governança Digital

Iniciativas Estratégicas

Para alcançar os objetivos estratégicos supracitados, foram previstas **59 (cinquenta e nove) iniciativas estratégicas**. Para cada iniciativa, foi definido um ou mais órgãos responsáveis.

Além do Ministério do Planejamento, o conjunto de órgãos responsáveis contém outros atores envolvidos com os diversos subtemas da governança digital no Governo Federal, a saber: Controladoria-Geral da União, Escola Nacional de Ad-

ministração Pública, Secretaria de Governo da Presidência da República, Instituto Nacional de Tecnologia da Informação, Ministério das Comunicações, Ministério da Justiça e Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

Algumas iniciativas foram direcionadas para serem implantadas no âmbito dos órgãos integrantes do SISP. Desse modo, para o sucesso da execução da EGD, os Planos Estratégicos Institucio-

nais (PEI) e os Planos Diretores de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) de órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional deverão se alinhar aos objetivos e às iniciativas estratégicas. Para tanto, os órgãos deverão incluir, no conteúdo do PEI e do PDTIC, metas, ações e iniciativas relativas à governança digital que contribuam para o alcance dos objetivos da EGD e propiciem o aprimoramento de suas práticas de governança digital.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desafio de formular uma estratégia para um tema tão abrangente e que necessita do engajamento de diversos atores foi favorecida pela simples observação de um princípio constante no próprio documento:

participação e controle social. O caráter participativo de todo o processo de elaboração foi essencial para que boas ideias surgissem, dando conteúdo à direção estratégica para a governança digital.

O próximo desafio a ser enfrentado será a execução da estratégia, que demandará o comprometimento da alta direção de todos órgãos da APF.

O desafio de formular uma estratégia para um tema tão abrangente e que necessita do engajamento de diversos atores foi favorecida pela simples observação de um princípio constante no próprio documento: participação e controle social.

SOBRE OS AUTORES

Cristiano Rocha Heckert

Graduado, mestre e doutor em Engenharia de Produção pela Universidade de São Paulo (USP). Servidor público federal da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Atualmente exerce a função de Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Foi secretário de Gestão Estratégica no Conselho Nacional do Ministério Público de maio de 2012 a fevereiro de 2015.

Fábio Gomes Barros

Graduado em Engenharia Eletrônica pela Universidade de Pernambuco (UPE), especialista em Telemática e Gestão de Projetos pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e mestre em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Atualmente é Analista em Tecnologia da Informação da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

REFERÊNCIAS

ANDREWS, K. R. The concept of corporate strategy. Homewood, IL: R. D. Irwin, 1980.

ISACA. Cobit 5: A business framework for the governance and management of enterprise IT. Rolling Meadows, IL: Information Systems Audit and Control Association, 2012.

NUTT, P. C.; BACKOFF, R. W. Strategic management of public and third sector organizations: a handbook for leaders. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992.

OECD. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. Organisation for Economic Cooperation and Development, 2014. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/public-innovation/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

PIMENTA, M. S.; CANABARRO, D. R. (Org.). Governança Digital. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_40.pdf>. Acesso em:



O Ministério Público e a Defesa dos Direitos Fundamentais

Priscila Matzenbacher Tibes Machado
Eduardo Ferreira Valério
Maria Aparecida Gugel
Silvia Chakian de Toledo Santos
Márcia Regina Ribeiro Teixeira
Bianca Mota de Moraes
Nilce Cunha Rodrigues

O presente artigo tem o principal propósito de discorrer acerca do papel do Ministério Público brasileiro, por seus diversos ramos¹, na defesa dos direitos fundamentais, enquanto incumbência constitucional de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do artigo 127, *caput*, da Constituição Federal, destacando-se algumas ações desenvolvidas pela Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais (CDDF), do Conselho Nacional

do Ministério Público, com ênfase nos temas: Educação em Direitos Fundamentais, Questões de gênero, Direitos da Pessoa com Deficiência, Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, Defesa da População em Situação de Rua, Defesa da Pessoa Idosa e Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar. Na conclusão se percebe a indissociável transversalidade dos direitos fundamentais, sempre baseada na atuação do Ministério Público e nos instrumentos que possui para garantir a efetividade de suas ações.

Palavras-chave - Ministério Público, Conselho Nacional do Ministério Público, Direitos Fundamentais, Direitos Humanos, Brasil.

1 Ministério Público da União (Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios) e Ministério Público nos Estados.



INTRODUÇÃO

O Ministério Público, desde a Constituição Federal de 1988 e a reabertura do desenvolvimento democrático do Brasil, vem desenvolvendo ações unificadas, em seus diversos ramos: Ministério Público da União, composto por Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, e o

Ministério Público nos Estados da Federação, com vistas a cumprir, com eficácia social e eficácia jurídica, seu papel de instituição forjada à manutenção da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127, *caput*, da Constituição Federal). Segundo Miguel Reale (1980), a eficácia implica em delinear o que a norma produziu no chamado “mundo do direito”, enquanto aferir o grau de efetividade (eficácia social) significa verificar o quanto a norma é vivenciada na sociedade. Nesse diapasão, a defesa dos direitos humanos e dos direitos fundamentais se revela a grande preocupação ministerial, sobretudo visando à progressividade de direitos e garantias e o intransigível princípio do não retrocesso na existência e fruição dos direitos. Nesse contexto, adota-se a distinção entre os termos, compreendendo-se de “direitos humanos” a relação com documentos de direitos internacionais, de validade universal e intemporal, aplicáveis a todos os homens, de inequívoco caráter

supranacional, ao passo que a expressão “direitos fundamentais” se refere aos direitos do ser humano, reconhecidos e positivados numa ordem constitucional estatal (SARLET, 2007).

Nesse cenário, destaca-se o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) como instituição responsável por garantir que a incumbência constitucional confiada aos membros do Ministério Público seja realizada de maneira cada vez mais articulada, também por meio de ações, atividades e programas focados em projetos a serem desenvolvidos de maneira uníssona, homenageando-se o caráter uno e indivisível, consoante insculpido no §1º do art. 127 da CF, do Ministério Público brasileiro e objetivando o melhor resultado das atividades ministeriais, sem obviamente olvidar das garantias constitucionais conferidas ao exercício do órgão, entre as quais a que garante a independência funcional.



Destarte, constituiu-se, no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, a Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais (CDDF), na qual existem atualmente dez grupos de trabalho organizados com base em variados temas de direitos humanos, formados por inte-

grantes de todos os ramos do Ministério Público, com a missão de pensar e fomentar ações unificadas em defesa dos Direitos Fundamentais, com a preocupação de sempre dialogar com o Estado e a sociedade, em especial, com os Movimentos Sociais.

No decorrer deste artigo, se discorrerá acerca de algumas das temáticas trabalhadas na Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais, com breve exposição das ações e objetivos de trabalho desenvolvidos no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público.

POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Grupo de Trabalho 5

O conceito de exclusão social é recorrente na agenda contemporânea da sociedade brasileira. No entanto, é preciso entender que o Brasil, por conta de severas variáveis históricas, constituiu-se numa sociedade essencialmente excludente, isto é, edificada sobre balizas de uma ordem econômica, política, social e cultural que nega a fruição de direitos fundamentais e de direitos sociais a expressiva parcela de sua população.

Diversamente do que ocorre nos Estados que adotaram políticas de bem-estar social no pós-guerra, no Brasil, como nos países da periferia do capitalismo, o conceito de **exclusão social** é muito singular: é a impossibilidade de exercício dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal, associado à negação do exercício de alguns

direitos humanos, sobretudo dos mais fundamentais, dentre aqueles previstos no artigo 5º do mesmo texto, a milhões de pessoas.

Trata-se, pois, de lhes negar o que se convencionou chamar – embora com alguma controvérsia – de mínimo existencial.

Nesse contexto, pode-se destacar, na população brasileira, a situação especialmente grave das pessoas em situação de rua, às quais são negados, de forma sistemática e reiterada, todos aqueles direitos sociais.

Ao Ministério Público, como garantidor do regime democrático e, portanto, avalista da plena realização do projeto constitucional brasileiro de Estado Social de Direito, cabe

atuar para assegurar aquele relevante contingente de excluídos sua efetiva inclusão no exercício dos direitos. Nesse sentido, almeja-se uma atuação na perspectiva resolutiva, isto é, do Ministério Público como agente político e articulador de políticas públicas, valendo-se dos instrumentos jurídicos da tutela coletiva e, portanto, atuando precipuamente de modo extrajudicial.

A Comissão de Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público, por meio de seu Grupo de Trabalho especializado, vem atuando de forma a dotar os Ministérios Públicos brasileiros de instrumentos que lhes possibilitem perseguir aqueles resultados.

No ano de 2014, buscou-se um objetivo imediato e específico: a proteção da população em situação de rua nas doze capitais que seriam cidades-sede da Copa do Mundo. Membros dos respectivos Ministérios Públicos Estaduais e Procuradores da República atuantes naquelas cidades reuniram-se em Brasília e traçaram estratégias que se

revelaram corretas, permitindo que se alcançasse um bom resultado.

No ano de 2015, o mesmo modelo foi adotado, mas extensivo a todos os estados e Distrito Federal, com o objetivo de tornar realidade os preceitos da Política Nacional da População em Situação de Rua (prevista no Decreto nº

7053/2009) em todas as capitais e cidades populosas, o que há de ser feito segundo políticas públicas bem traçadas, as quais podem ser estimuladas pela atuação resolutiva dos Promotores de Justiça. Especificamente, trabalha-se no sentido de garantir àquele contingente populacional seus direitos à assistência social, saúde, moradia e trabalho/renda.

TRÁFICO DE PESSOAS E QUESTÕES DE GÊNERO

Grupo de Trabalho 5

O tráfico de pessoas é um dos crimes mais perversos que se conhece porque viola diversos direitos inalienáveis do indivíduo. Ele limita ou subtrai a liberdade, agride a integridade física e psicológica, ofende a honra e aniquila a dignidade humana da vítima vendendo-a como mercadoria, quando não lhe retira a própria a vida.

É aparentemente difícil compreender o tráfico de pessoas nessa ordem contemporânea de modernidade, em pleno século XXI. Mas, é só aparência, porque na verdade ele atende a uma demanda que jamais deixou de existir. Embora tenha sido oficialmente abolido, nunca foi erradicado. Se há um mercado de gente, naturalmente é porque existe quem vende e quem compra. Essa realidade mostra que os direitos humanos ainda têm um longo caminho a percorrer,

pois se a escravidão e o trabalho forçado são proibidos em todo o mundo, pessoas não deveriam estar à venda em lugar nenhum.

O Tráfico Humano é um fenômeno complexo e multifacetado, de difícil visibilidade, estruturado em organizações criminosas de âmbito interno e internacional, pautado no lucro à

custa da exploração indigna de pessoas que, por variados fatores, se encontram em situação de vulnerabilidade que as transformam em presas fáceis dos aliciadores.

A complexidade do tráfico desafia governos, organismos nacionais e internacionais e sociedade civil dedicados à proteção dos direitos humanos a buscar formas e meios estratégicos para combater esse terrível crime que destrói sonhos e elimina vidas.

O tráfico de pessoas é um dos crimes mais perversos que se conhece porque viola diversos direitos inalienáveis do indivíduo. Ele limita ou subtrai a liberdade, agride a integridade física e psicológica, ofende a honra e aniquila a dignidade humana da vítima vendendo-a como mercadoria, quando não lhe retira a própria a vida.

O Brasil é país de origem, trânsito e destino, além de contar com um intenso tráfico interno. E, em face do atual cenário sociopolítico, se mostra bastante difícil erradicar esse crime. Mesmo sendo o Brasil a principal potência política e econômica da América do Sul, o 5º maior país do mundo, com a 5ª maior população e um alto índice de desenvolvimento nos



últimos 50 anos, continua a ser um país de extremas desigualdades sociais.

Grande parte da população brasileira é marginalizada, não tem acesso aos benefícios do

crescimento econômico, e, nesse contexto de desigualdades, fica facilmente exposta a práticas criminosas de exploração. Pesquisa de âmbito global² tem revelado de forma

sistemática que o maior número de vítimas do tráfico humano é composto por mulheres e meninas que são exploradas no mercado do sexo comercial.

A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas possui as seguintes diretrizes:

“[...] fortalecimento do pacto federativo, por meio de atuação conjunta e articulada de todas as esferas de governo na prevenção e repressão ao tráfico de pessoas, bem como no atendimento e reinserção social das vítimas, e a estruturação de rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas, envolvendo todas as esferas de governo e organizações da sociedade civil”. (art. 4º, I e IV, do Anexo 5)

Com efeito, o trabalho em rede pelas instituições e órgãos responsáveis pela defesa e garantia da cidadania e de luta contra o tráfico e discriminação contra a mulher, é a melhor forma para se fortalecer a luta em defesa dos direitos humanos.

Nesse cenário, o Ministério Público se destaca como a instituição vocacionada à defesa dos direitos humanos, e, por essa razão, o Conselho Nacional do Ministério Público criou o Grupo de Trabalho 5, junto à Comissão de Defesa dos Direitos Funda-

mentais, com vistas a fomentar e a desenvolver ações articuladas direcionadas para o enfrentamento ao tráfico humano e à discriminação contra a mulher no Brasil.

² Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2014/11/21-trafficking-in-children-on-the-increase-according-to-latest-unodc-report.html>>. Acesso em: 20 out. 2015.

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR

Grupo de Trabalho 6

As múltiplas formas de violência contra as mulheres, que se produzem e reproduzem quotidianamente na vida da sociedade brasileira, desvelam, amargamente, que estas possuem dinâmica corrosivamente extensiva, atingindo indiscriminadamente todas as mulheres, independente de classe social, raça e etnia, orientação sexual, cultural, nível educacional, idade e religião.

Em razão de sua complexidade, a violência contra as mulheres não pode ser enfrentada sem considerar as relações assimétricas e hierárquicas de gênero e, portanto, desprezando as desigualdades socialmente instituídas entre homens e mulheres.

Instaura-se, destarte, a necessidade de adoção de ações e estratégias que incidam profundamente na proteção, promoção e defesa dos direitos humanos das mulheres, bem como que reverberem nos padrões sexistas e patriarcais perpetuadores das desigualdades de poder entre homens e mulheres, tudo para fazer cumprir os comandos normativos nacionais (Constituição Federal e Lei Maria da Penha – nº 11.340/06) e internacionais (Convenção Interamericana para Prevenir, Punir

e Erradicar a Violência contra a Mulher de Belém do Pará e Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher Cedaw, entre outras), que garantem às mulheres uma vida livre de violência e discriminação.

Os dados atinentes à violência contra as mulheres revelam uma realidade alarmante: de acordo com a pesquisa “Mulheres Brasileiras nos Espaços, Público e Privado”, publicada em 2012, uma em cada cinco entrevistadas revelou já ter sofrido alguma forma de violência praticada por um homem. Não bastasse, a análise das estatísticas concernentes à forma mais brutal e cruel de violência contra as mulheres, patente nos casos de feminicídio, demonstra realidade ainda mais dramática: **o Brasil, em correspondência com o “Mapa da Violência”, figura vergonhosa-**

De acordo com a pesquisa “Mulheres Brasileiras nos Espaços, Público e Privado”, publicada em 2012, uma em cada cinco entrevistadas revelou já ter sofrido alguma forma de violência praticada por um homem.

mente na 7ª posição entre os países com maiores índices de assassinatos de mulheres, sendo que, no período de 1980 a 2010, registrou aproximadamente 92 mil assassinatos de mulheres.

Em face desse cenário sombrio, o Ministério Público tem papel extremamente relevante e assaz profícuo no enfrentamento às heterodoxas manifestações de violência de gênero, o qual compreende a atuação integrada com órgãos públicos, privados, movimentos sociais e todas as entidades ligadas à proteção da mulher, à fiscalização dos estabelecimentos de atendimento e à manutenção do cadastro nacional de violência doméstica, além da função processual.

Nesse contexto, e com vistas a fomentar referida atuação ministerial, o Grupo de Trabalho 6 implementou o Mapa Nacional dos Projetos do Ministério Público na área de violência doméstica e familiar, disponível na página da Ação Nacional em Defesa dos Direitos Fundamentais no site do Conselho Nacional do Ministério Público.

DEFESA DA POPULAÇÃO LGBT

Grupo de Trabalho 6

A Carta Constitucional do Brasil estabeleceu entre os direitos constitucionais o direito à igualdade, à liberdade e à segurança, bem como estabeleceu entre um dos fundamentos da República a dignidade da pessoa humana, que devem orientar a atuação do Ministério Público brasileiro como agente de transformação social, sobretudo quando os cidadãos/cidadãs se encontrem em situação de vulnerabilidade social. Nesse contexto, conforme mencionado na introdução deste artigo, o Plenário do CNMP instituiu, dentre os seus diversos projetos, a Comissão de Acompanhamento da Atuação do Ministério Público na Defesa dos Direitos Fundamentais, com fins de estimular as atribuições institucionais atinentes à defesa dos direitos fundamentais difusos, coletivos e sociais. Nesse contexto, ao Grupo de Trabalho 6 foi atribuído o tema “Combate à violência doméstica e defesa dos direitos sexuais e re-

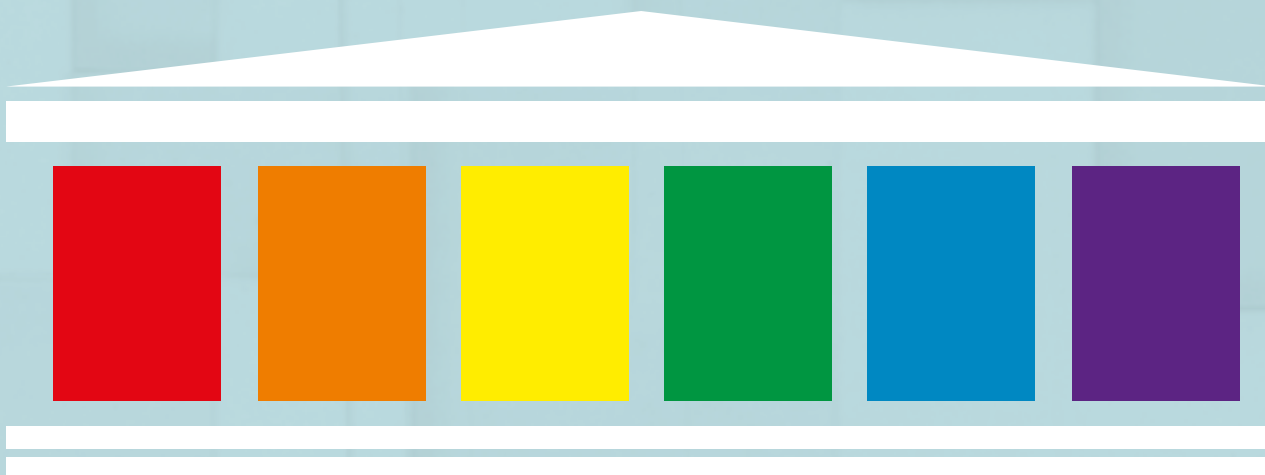
produtivos”. Durante esses pouco mais de dois anos de atividade, foram elaborados alguns projetos, entre eles a Defesa dos Direitos da População LGBT e o combate à homofobia.

A idealização desse projeto trouxe por premissa a importância em garantir os direitos da comunidade LGBT, observando a normativa do ordenamento jurídico brasileiro, bem como os princípios dos Tratados e Convenções Internacionais sobre orientação sexual e identidade de gênero, como também o objetivo de fomentar o aprimoramento da atuação extrajudicial do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais e sua interação com os movimentos sociais. Assim, para a construção desse projeto, e dos demais que foram e vem sendo desenvolvidos pelo GT6, foi criado um espaço de escuta de algumas representações institucionais e de movimentos sociais LGBT, de onde se buscou

nesse encontro de saberes a formulação de metas e estratégias institucionais para contribuir com a construção da cidadania desse segmento social.

Nessa toada, destacou-se a necessidade de fomentar a criação e a instalação dos Comitês Estaduais de Enfrentamento às Homofobias com a participação de membros do Ministério Público, por se tratar de um importante espaço de interação, articulação e comunicação entre os vários atores que formam a rede de proteção dos direitos da pessoa LGBT, bem como a realização de termos de cooperação técnica de combate às homofobias, ferramentas essenciais ao enfrentamento à violência contra a comunidade LGBT e à promoção de indicadores de políticas públicas eficazes para o mesmo público.

Os Comitês e Conselhos Estaduais de Enfrentamento às Homofobias estão atualmente instalados e



em efetivo funcionamento em 10 (dez) estados da Federação e mais o Distrito Federal, sendo que, entre eles, 5 (cinco) são integrados por membros do Ministério Público Federal, e segue-se reiterando a necessidade de criação e instalação dos mencionados Comitês nos estados brasileiros onde eles ainda não se encontram em funcionamento.

Outras ações vêm sendo desenvolvidas, como a adoção de medidas

para retificação do registro de nascimento dos/das transexuais que pretendam a alteração do prenome e de sexo, independentemente da realização do procedimento cirúrgico de transgenitalização, visando a adaptá-los (as) à nova realidade física, social e psíquica que se encontram, e em cumprimento à atual ordem constitucional, bem como o uso do nome social, por transexuais e travestis que ainda não tenham acesso à retificação, nas depen-

dências das sedes do Ministério Público, além da realização de Campanha Institucional visando a esclarecer a sociedade brasileira que declarações e ações homofóbicas e sexistas violam os Direitos Humanos da população LGBT e podem constituir ilícito ou crime, a depender do caso concreto, a exemplo: ameaça, incitação ao crime, perturbação à tranquilidade, injúria, calúnia, difamação, além de poder constituir danos morais e materiais.

PESSOA COM DEFICIÊNCIA

NEACE e Grupo de Trabalho 7

A Lei Brasileira de Inclusão ou Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146/2015, assenta-se em princípios de natureza constitucional decorrentes da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD). Destacam-se alguns dos princípios fundantes, como **a acessibilidade, a igualdade e não discriminação e o reconhecimento da capacidade legal das pessoas com deficiência**, posto serem estruturais na edificação de todos os direitos da pessoa com deficiência, permitindo seu pleno exercício de forma autônoma e independente.

A relevância da implementação da acessibilidade nos ambientes públicos e privados é tal que afeta direta e proporcionalmente a natureza da deficiência de cada

pessoa, porquanto é na interação com o ambiente e as barreiras físicas, arquitetônicas e de atitudes que poderá ser afetada sua participação na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Os elementos de acessibilidade, de tratamento prioritário e de adaptação razoável, quando for caso, atrelam-se ao direito fundamental de viver, de ser igual às demais pessoas, de ir e vir e de usufruir de todos os serviços por pessoas com deficiência física, sensorial (auditiva e visual), intelectual e mental.

À pessoa com deficiência deve ser reconhecida a plena capacidade civil, sendo-lhe dirigidas medidas protetivas, em caráter extraordinário e quando

necessário e em decorrência da natureza da deficiência intelectual ou mental, por meio da curatela, cujo apoio é para o patrimônio e os negócios. Ou ainda, o apoio para a tomada de decisão apoiada quanto aos atos da vida civil (artigo 1.783-A do Código Civil).

A relevância da implementação da acessibilidade nos ambientes públicos e privados é tal que afeta direta e proporcionalmente a natureza da deficiência de cada pessoa, porquanto é na interação com o ambiente e as barreiras físicas, arquitetônicas e de atitudes que poderá ser afetada sua participação na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Nessa lógica é que estão consolidadas as ações do Núcleo de Atuação Especial em Acessibilidade (NEACE) e GT-7 da Pessoa com Deficiência da CDDF, inclusive com a publicação de guias e cartilhas que se encontram no endereço eletrônico do CNMP,

em publicações. As parcerias com órgãos afins para tratar da acessibilidade estão em tratativas, estando já em vigência o acordo de cooperação com o Conselho Federal dos Engenheiros e Agrônomos (CONFEA):



1) “Todos juntos por um Brasil mais Acessível” é um projeto de formação e capacitação em acessibilidade de membros e servidores do Ministério Público brasileiro para tornar as unidades acessíveis para seus servidores, membros e para o público com deficiência; atendimento prioritário e regras acessíveis para os editais de concursos públicos e o fortalecimento dos conselhos de direitos. No ano de 2014 foram certificados em acessibilidade 315 participantes entre membros e técnicos do Ministério Público.

O projeto tem também o objetivo de levar aos participantes a clareza dos conceitos e definições de acessibilidade de forma a potencializar todos os comandos da CDPD, entre os quais está, por exemplo, a adaptação razoável que deve ser sempre considerada como o elemento a mais a ser dispensado à pessoa com deficiência, quando a natureza da sua deficiência assim exigir, e depois de terem sido aplicadas todas as regras comuns de acessibilidade.

2) Campanha nacional pelo reconhecimento da capacidade civil das pessoas com deficiência intelectual e mental, que antes do advento da lei brasileira de inclusão chamou-se “Interdição Parcial é Mais Legal” e agora é CURATELA E DECISÃO APOIADA: MEDIDAS PROTETIVAS DA LEI BRASILEIRA DE INCLUSÃO PARA AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA INTELECTUAL E MENTAL, por meio de cartilhas, inclusive com linguagem simples.

3) No que se refere à educação, a Ação Nacional para a educação inclusiva visa a contribuir para as atividades e o aperfeiçoamento ministeriais, e ao mesmo tempo para aproximação e parcerias com os demais órgãos de educação, no sentido da promoção efetiva da educação inclusiva em todos os níveis de aprendizado, inclusive dos serviços de habilitação profissional, de reabilitação profissional e de educação profissional, que devem ser dotados de recursos necessários para atender a toda pessoa com deficiência, independentemente de sua característica específica, a fim de que ela possa ser preparada para a vida e capacitada para o trabalho que lhe seja adequado, e ter perspectivas de obtê-lo, de conservá-lo e de nele progredir.

DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Grupo de Trabalho 8

O GT-8, instalado em maio de 2015, iniciou suas tarefas com a priorização do tema da Educação em direitos humanos, fomentando a atuação do Ministério Público na direção do estabelecido pelo Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos e pela Resolução nº 01/2012, do Conselho Nacional de Educação. Com o projeto **João Cidadão**, objetiva-se a divulgação na sociedade, principalmente entre os estudantes, dos direitos e deveres inerentes ao exercício da cidadania e dos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade, pilares do regime democrático.

Em plena efervescência do monitoramento das metas da Lei nº 13.005/14 (Plano Nacional de Educação), e à luz do Plano Nacional de Atuação Funcional do Ministério Público na Defesa do Direito à Educação, o referido GT tem procurado difundir o princípio da gestão democrática do ensino, fincado no inciso VI do art. 206 da Constituição da República e detalhado na Meta 19 do PNE. Tais ações compreendem o fortalecimento da autonomia das escolas e dos mecanismos de controle social na educação, tais como o legítimo funcionamento dos Conselhos Escolares, de

Educação, do FUNDEB e de Alimentação Escolar.

Nessa linha, o Ministério Público brasileiro também tem acompanhado a elaboração e a execução dos planos estaduais e municipais de educação e das leis sobre gestão democrática, com a cobrança do cumprimento dos arts. 9º e 10 do PNE, sendo certo que o último estabelece a necessidade de dotação orçamentária suficiente ao atendimento das metas estabelecidas em tais atos normativos. Estratégias parcerias têm sido estabelecidas, por exemplo, com os Tribunais de Contas, a



União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) em várias partes do País.

Importante ressaltar a coesão das atividades ministeriais na área

educacional por meio do trabalho integrado do GT-8 do CNMP com a Comissão Permanente de Educação (COPEDEC)-GNDH/CNPG. Agregando forças, as duas instâncias têm obtido êxito em pautar a educação como tema prioritário para a instituição, como restou demonstrado no XXI

Congresso Nacional do Ministério Público, realizado no Rio de Janeiro em outubro de 2015, em que a primeira atividade realizada envolveu cerca de 500 estudantes das redes públicas, estadual e municipal, para apresentação e vivência do projeto João Cidadão.

DEFESA DA PESSOA IDOSA

Grupo de Trabalho 9

O envelhecimento é um processo natural e desejável a todos os seres vivos, iniciado, em verdade, com o surgimento da vida. No entanto, hodiernamente, em especial na sociedade ocidental, o ser humano parece renegá-lo; algumas explicações para tal apontam o avanço do consumismo, no qual o modelo ideal é uma pessoa muito jovem e os produtos mais cobiçados são os que teriam o poder de combater as marcas da velhice, e a própria negativa do homem à morte. Como consequência, tem-se uma sociedade que parece rejeitar a existência de pessoas idosas e que negligenciam as necessidades especiais daqueles que atingiram a idade de 60 (sessenta) ou mais anos.

No Brasil, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e sua Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) 2013, o número de bra-

sileiros idosos corresponde ao percentual de 13% (treze por cento) da população, e a perspectiva para as próximas décadas é que esse número cresça muito³, alterando significativamente a composição etária dos brasileiros, tornando-o um país com maior número de pessoas idosas do que as em idade tida como produtiva economicamente. Por consequência, identificam-se abalos na produção econômica, nos gastos com saúde, no já existente “rombo” da previdência social, entre outros.

Diante disso, o Ministério Público tem o papel fundamental de despertar na sociedade o respeito pelas pessoas idosas e defender seus direitos, primando, mormente, para que elas tenham vez e voz nos diferentes segmentos sociais e lhes seja propiciado o bem-estar no en-

velhecimento, identificado pela Organização das Nações Unidas (ONU) como meta principal do Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento (PIAE). Em 1982, a Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento aprovou o Plano de Ação Internacional de Viena sobre o Envelhecimento (PIAE). Esse Plano de Ação contém 62 recomendações, várias com relevância direta para o Pacto Internacional dos Direitos

o Ministério Público tem o papel fundamental de despertar na sociedade o respeito pelas pessoas idosas e defender seus direitos, primando, mormente, para que elas tenham vez e voz nos diferentes segmentos sociais e lhes seja propiciado o bem-estar no envelhecimento

3 Os dados citados constam do sítio eletrônico do IBGE, disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40>. Acesso em: 5 out. 2015 às 9h14.



Econômicos, Sociais e Culturais, e é a base da política para a pessoa idosa, no plano internacional. Em 1991, a Assembleia Geral aprovou os Princípios das Nações Unidas em prol das Pessoas Idosas. Em 2002, em Madri, renovou-se o compromisso com a exigência de avanços urgentes pelos países signatários, mas ainda há muito a se fazer.

É para fomentar tal atuação ministerial que o Grupo de Trabalho da Pessoa Idosa foi criado pelo CNMP e, como meta atual, fixou a atenção do Ministério Público brasileiro às Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs), desenvolvendo várias ações que visam à fiscalização dessas instituições, pelos promotores de Justiça em cada estado, e que gerará um relatório nacional de dados que identificará a ILPI,

os recursos humanos de que é dotada e sua adequação ao serviço prestado, bem como as características e o conteúdo do serviço de acolhimento institucional de longa permanência oferecidos aos residentes.

Ademais, considerando a correlação do tema pessoa idosa com os demais de Direitos Humanos, afinal tem-se pessoa idosa afrodescendente, pessoa idosa mulher, pessoa idosa LGBT⁴, e porque toda pessoa idosa é sujeita de atenção especial à saúde, à assistência social etc., almeja-se que o Ministério Público desenvolva sempre ações coordenadas visando à assistência integral do ser humano, como sujeito de direitos fundamentais, com atenção especial às suas peculiaridades.

CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 tem como centro axiológico a proteção aos direitos fundamentais, sendo pródiga nessa enunciação ao longo do seu texto. Em seu art. 1º, a Constituição Federal brasileira assenta a dignidade da pessoa humana, a cidadania, os valores sociais do trabalho entre outros, como fundamentos da República Federativa

do Brasil, assim como preleciona como objetivo desta, no art. 3º, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem-estar com eliminação de toda forma de discriminação e preconceito.

O *caput* do artigo 5º da CF evidencia que o Estado Democrático Brasileiro é regido pela igualdade substancial de seus cidadãos e estrangeiros residentes, donde se pode inferir que ele é responsável por garantir, por meio de atuação positiva, os direitos fundamentais e promover sua efetiva concretização, o que lhe demanda uma postura pres-

4 Aqui segue-se a recomendação da Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais e as determinações da I Conferência Nacional LGBT que adota a sigla LGBT para fazer referência ao movimento de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.

tacional. Nas relações entre particulares também se deve observar os mesmos fundamentos constitucionais, sobretudo quando violada a dignidade da pessoa humana (eficácia horizontal dos direitos fundamentais).

O Ministério Público é vocacionado para zelar por existência, reconhecimento, garantia e efetividade dos direitos fundamentais, devendo sua atuação ocorrer de maneira uníssona e coesa para garantir tais direitos. Ademais, suas atividades devem primar pelo alcance dos mais variados direitos, mormente para aqueles voltados às minorias, pois nestes grupos se destacam o maior número de violações de direitos.

O Plenário do CNMP instituiu, por meio da Emenda Regimental nº 06, a Comissão de Acompanhamento da Atuação do Ministério Público na Defesa dos Direitos Fundamentais, com o objetivo de contribuir com o fortalecimento do Ministério Público brasileiro, estimulando o exercício das atribuições institucionais atinentes à defesa dos direitos fundamentais difusos, coletivos e sociais, em coerência com as diversas previsões constitucionais e legais que conferem ao órgão o poder-dever de atuar como agente de transformação da realidade social⁵.

Nesse cenário, a Comissão de Defesa dos Direitos Fundamen-

tais tem o objetivo de elencar, entre os variados temas de direitos fundamentais, questões que merecem atenção especial e ações unificadas visando ao seu enfrentamento por todos os ramos do Ministério Público brasileiro, tais como as ações destacadas no presente artigo que evidenciam a atuação ministerial fundante, como na educação em direitos humanos, até ações de acompanhamento das políticas públicas no tocante ao envelhecimento, por exemplo, e no enfrentamento mais direto e específico, tal como tem realizado o Grupo de Trabalho 5 no combate ao tráfico de pessoas e à defesa das pessoas em situação de rua.

SOBRE OS AUTORES

Priscila Matzenbacher Tibes Machado

Promotora de Justiça de Defesa de Direitos Humanos, Família e Registros Públicos. Membro Colaborador do Conselho Nacional do Ministério Público, junto à Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais (GT-9 – Pessoa Idosa). Coordenadora-Geral da Comissão Permanente Em Defesa da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência, do Grupo Nacional de Direitos Humanos do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça.

Eduardo Ferreira Valério

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. Membro colaborador da Comissão de Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público (GT-5 – Pessoas em Situação de Rua). Secretário da Comissão Permanente de Direitos Humanos do Grupo Nacional de Direitos Humanos do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais.

Maria Aparecida Gugel

Subprocuradora-Geral do Trabalho. Membro Auxiliar do NEACE/CDDF/CNMP. Membro colaborador do GT-7 Pessoa com Deficiência da CDDF/CNMP.

5 Tal assertiva consta da página oficial do CNMP. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/defesa-dos-direitos-fundamentais>>. Acesso em: 20 out. 2015.

Silvia Chakian de Toledo Santos

Promotora de Justiça no Estado de São Paulo. Membro Colaborador do Conselho Nacional do Ministério Público, junto à Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais (GT-6 – Combate à violência doméstica e defesa dos direitos sexuais e reprodutivos). Membro da Comissão Permanente de Combate a Violência Doméstica e Familiar (COPEVID) do Grupo Nacional de Direitos Humanos do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça.

Márcia Regina Ribeiro Teixeira

Promotora de Justiça de Cidadania do Estado da Bahia. Coordenadora do Grupo de Atuação em Defesa da Mulher e População LGBT/MPBA. Membro Colaboradora do CNMP, junto à Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais (GT-6 – Combate à violência doméstica e defesa dos direitos sexuais e reprodutivos).

Bianca Mota de Moraes

Promotora de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação. Membro Colaborador do Conselho Nacional do Ministério Público, junto à Comissão de Direitos Fundamentais (GT-08 – Educação). Membro da Comissão Permanente de Educação (COPEDEC) do Grupo Nacional de Direitos Humanos do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça.

Nilce Cunha Rodrigues

Procuradora da República. Procuradora Regional dos Direitos do Cidadão (PRDC/CE). Membro Colaborador do CNMP, junto à Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais (GT-5 – Pessoas Submetidas ao Tráfico). Membro do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP). Membro do Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do II PNETP – Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Membro da Red sobre Migración y Trata de Personas de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO).

REFERÊNCIAS

BRASIL. SCACCHETTI, Daniela Muscari (Org.) [et al.]. Secretaria Nacional de Justiça/Ministério da Justiça. Tráfico de Pessoas: uma abordagem para os direitos humanos, 2013.

Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm>. Acesso em: 27 out. 2015.

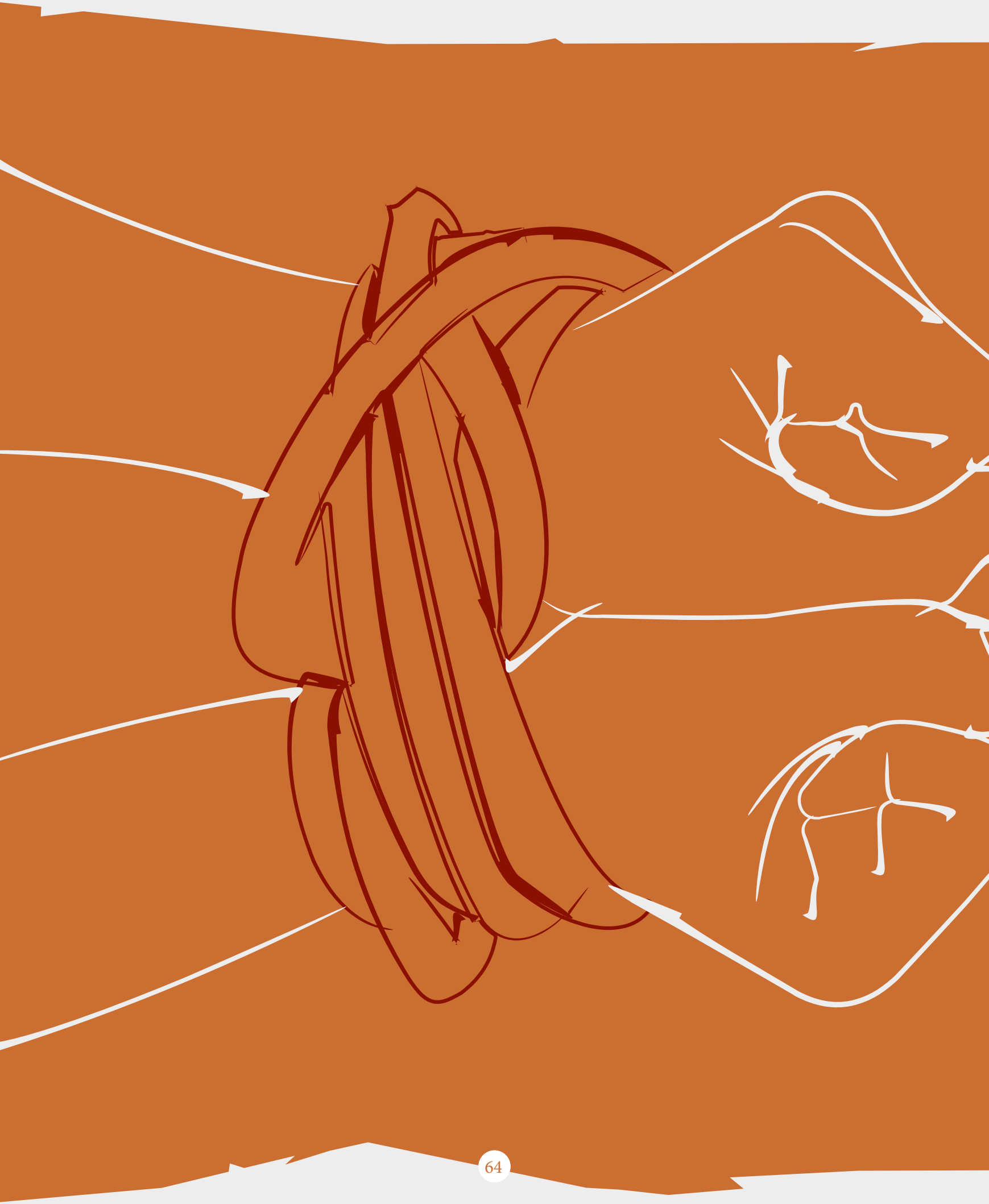
Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2015.

GRINOVER, Ada Pellegrini; ASSAGRA, Gregório; GUSTIN, Miracy; LIMA, Paulo Cesar Vicente; IENNACO, Rodrigo. Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

REALE, Miguel. Teoria Tridimensional do Direito. São Paulo: Saraiva, 1980.

SARLET, Ingo Wolfgang et. al. Direitos Humanos e Democracia. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

WALLERSTEIN, I. M. Após o liberalismo: em busca da reconstrução do mundo. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.





Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual

Uma questão de gênero

Nilce Cunha Rodrigues

O tráfico interno e internacional de pessoas é um fenômeno transnacional considerado a moderna forma de escravidão. O presente artigo tem por objetivo abordar o porquê de as mulheres representarem o maior número de vítimas desse crime, especialmente para a exploração sexual, e quais os motivos determinantes que levam pessoas a cair nas armadilhas de organizações criminosas, focando, sobretudo, na questão gênero.

Palavras-chave - Tráfico de Pessoas, Exploração Sexual, Mulher, Gênero, Pobreza, Discriminação, Trabalho, Patriarcal, Violência, Direitos Humanos, Brasil.

INTRODUÇÃO

Falar de tráfico de pessoas é falar de desigualdade de gênero, feminização da pobreza e da migração, racismo, patriarcado, dramas familiares, corrupção, sistema jurídico frágil, entre outros. É falar, sobretudo, de sonhos e esperanças destruídos.

Nesse contexto, percebe-se facilmente o quanto é perverso o crime de tráfico, pois ele suprime

vários direitos humanos das vítimas, malferindo drasticamente a dignidade humana da pessoa, na medida em que a transforma numa coisa que tem preço e valor no mercado de consumo do sexo comercial ou em outras formas de explorações indignas.

Esse tipo de crime tem muitas faces e tem crescido de forma exponencial, atingindo países numa

esfera global, produzindo marcas devastadoras em suas vítimas. São todas essas questões envolvendo o tráfico que inspirou o presente artigo, o qual tem por objetivo central apontar a questão de gênero e de como os direitos humanos são particularmente afetados.

TRÁFICO HUMANO - UM FENÔMENO GLOBALIZADO

O tráfico de pessoas é um dos crimes mais perversos que se conhece, porque viola diversos direitos inalienáveis do indivíduo. Ele limita ou subtrai a liberdade, agride a integridade física e psicológica, ofende a honra e aniquila a dignidade humana da vítima vendendo-a como mercadoria, quando não lhe retira a própria a vida.

É aparentemente difícil compreender o tráfico de pessoas nessa ordem contemporânea de modernidade em pleno século XXI. Mas,

é só aparência, porque na verdade ele atende a uma demanda que jamais deixou de existir. Embora tenha sido oficialmente abolido, nunca foi erradicado. **Se há um mercado de gente, naturalmente é porque existe quem vende e quem compra.**

Por que homens traficam pessoas, inclusive parentes próximos? Por que mulheres traficam e exploram mulheres, às vezes as próprias irmãs, sobrinhas, primas e amigas?



A explicação parece estar no fato de que num mundo onde o ter é mais importante que o ser é vista com naturalidade a desconstrução da humanidade do outro, consi-

derá-lo inferior e coisificá-lo para usá-lo como um bem material que tem valor no mercado de consumo. Essa realidade mostra que os direitos humanos ainda têm

um longo caminho a percorrer, pois se a escravidão e o trabalho forçado são proibidos em todo o mundo, pessoas não deveriam estar à venda em lugar nenhum.

os direitos humanos ainda têm um longo caminho a percorrer, pois se a escravidão e o trabalho forçado são proibidos em todo o mundo, pessoas não deveriam estar à venda em lugar nenhum.

O tráfico humano é um fenômeno complexo e multifacetado, de difícil visibilidade, estruturado em organizações criminosas de âmbito interno e internacional, pautado no lucro às custas da exploração indigna de pessoas que, por variados fatores, se encontram em situação de vulnerabilidade que as transformam em presas fáceis dos aliciadores.

A complexidade do tráfico desafia governos, organismos nacionais e internacionais e sociedade civil dedicados à proteção dos direitos humanos e a buscar formas e meios estratégicos para combater

esse terrível crime que destrói sonhos e elimina vidas.

O Brasil é país de origem, trânsito e destino, além de contar com um intenso tráfico interno. E, em face do atual cenário sociopolítico, se mostra bastante difícil erradicar esse crime.

Mesmo sendo o Brasil a principal potência política e econômica da América do Sul, o 5º maior país do mundo, com a 5ª maior população e um alto índice de desenvolvimento nos últimos 50 anos, continua a ser um país de extremas desigualdades sociais.



O tráfico é apenas mais uma das graves violências praticadas contra as mulheres em todo mundo.

Grande parte da população brasileira é marginalizada, não tem acesso aos benefícios do crescimento econômico, e, nesse contexto de desigualdades, fica facilmente exposta a práticas criminosas de exploração.

Pesquisa de âmbito global tem revelado de forma sistemática que o maior número de vítimas do tráfico humano é composto por mulheres e meninas que são exploradas no mercado do sexo comercial¹. Mas, por que as mulheres são as maiores vítimas

do tráfico, sobretudo para exploração sexual?

A resposta emerge da nossa própria realidade de vida permeada por históricos obstáculos que as mulheres sempre tiveram que enfrentar para ocupar o lugar que, por direito, lhes cabe na sociedade, mas nunca lhes foi reconhecido.

O tráfico é apenas mais uma das graves violências praticadas contra as mulheres em todo mundo. Milhares de mulheres e meninas são vendidas e compradas como

mercadorias em vários países da Europa, Américas, Ásia e África. A situação de vulnerabilidade em que as mulheres são colocadas em decorrência de circunstâncias sociais discriminatórias historicamente construídas faz com que sejam potenciais vítimas de toda sorte de exploração. E o resultado disso é perverso, pois tem levado as mulheres a aceitar com naturalidade essa suposta condição inferior, passando a ver como normal as péssimas condições de trabalho e de salário que lhes são ofertadas.

A situação de vulnerabilidade em que as mulheres são colocadas em decorrência de circunstâncias sociais discriminatórias historicamente construídas faz com que sejam potenciais vítimas de toda sorte de exploração.

¹ Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2014/11/21-trafficking-in-children-on-the-increase-according-to-latest-unodc-report.html>>. “O Relatório Global 2014 sobre Tráfico de Pessoas, divulgado em 24 de novembro do mesmo ano em Viena/Áustria, pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), revela que não há lugar no mundo onde mulheres, homens e crianças estejam a salvo do tráfico humano. Mostra que, em cada três vítimas conhecidas uma é criança, sendo que, em cada três crianças vitimadas duas são meninas, e somadas às mulheres, representam 70% das vítimas do tráfico mundial. Destaca, ainda, que, nenhum país está imune, os dados alarmantes representam apenas o que foi notificado, sabendo-se que a realidade é muito mais grave. Estima-se que mais de 2,4 milhões de pessoas são vítimas do tráfico em nível mundial, sendo que as mulheres representam quase 80% desse contingente. Foram identificados na pesquisa 152 países de origem e 124 países de destino do tráfico de pessoas, além de mais de 510 fluxos ou rotas ao redor do planeta”.

A família moderna reproduz a cultura patriarcal de desigualdades sociais de gênero, dificultando, ou mesmo impedindo, que a mulher exerça sua cidadania plena. A desigualdade entre homens e mulheres e as relações desiguais de poder são os principais fatores

que realimentam o fenômeno. À mulher são destinadas as tarefas de cuidar do marido, dos filhos e do lar, sendo até mesmo responsabilizada por qualquer coisa errada que aconteça com eles. Para o homem é reservado o espaço público, a chefia da casa,

o papel de provedor. Esse modelo perpetuado valoriza o homem legitimando uma suposta superioridade que permite a dominação e inferiorização da mulher. É um verdadeiro círculo vicioso alimentando a feminização da pobreza.

Discriminação implica exclusão e pobreza. Pobreza implica discriminação e exclusão. A pobreza impede o acesso à alimentação, à saúde, à educação, à capacitação e às oportunidades de emprego. Nesse cenário não há cidadania!

Confirmando a verdade desse processo discriminatório secularmente imposto às mulheres, basta que lembremos que somente em 1993 – 44 anos após a Declaração Universal dos Direitos do Homem – as mulheres tiveram o reconhecimento de que também são portadoras de direitos humanos.

OS DIREITOS DAS MULHERES TAMBÉM SÃO DIREITOS HUMANOS.

“Os direitos humanos das mulheres e das meninas são inalienáveis e constituem parte integral dos direitos humanos universais”.

Esse reconhecimento foi considerado uma conquista extraordinária e um avanço significativo à sua inclusão na Declaração e Programa de Ação de Viena² (Conferência Mundial de Direitos Humanos – Viena/Áustria, 1993). Essa Declaração foi confirmada na Plataforma de Ação de Beijing³, tendo sido aprovada na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, ocorrida em 1995 em Pequim/China.

Hoje percebe-se uma evolução na participação da mulher no mercado de trabalho, inclusive

ocupando espaços antes reservados exclusivamente aos homens. Todavia, elas continuam responsáveis pelas tarefas domésticas, acumulando dupla, às vezes tripla, jornada de trabalho.

É importante destacar que a participação da mulher no mercado de trabalho não se deu pelo reconhecimento da sua igualdade com os homens, mas sim por questões político-econômicas. Foi a busca do lucro no processo capitalista de industrialização que vislumbrou na mão de obra feminina disponível e barata a oportuni-

2 Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html>>.

3 Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/pequim20/>>.

dade de obter maiores ganhos na produção.

O Protocolo de Palermo prevê que devem haver medidas para a redução dos fatores de vulnerabilidade ao tráfico, especialmente de mulheres e crianças, por meio do combate à pobreza, ao subdesenvolvimento e à desigualdade de oportunidades, incentivando a cooperação bilateral ou multilateral entre os Estados Partes.

Consciente de que o Poder Público com todo seu aparato, e contando com normas legais internas e internacionais, não será capaz de enfrentar sozinho

o tráfico, previu-se também o desenvolvimento de um trabalho em rede, envolvendo órgãos públicos e sociedade civil.

Essas redes podem se estruturar de forma a promover mudanças políticas, sociais, econômicas e jurídicas, pautadas pelo compromisso da defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de tráfico. Do trabalho integrado da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas surgem excelentes propostas de medidas para combater esse crime, bem como ajudar a construir ou monitorar políticas públicas que assegurem os direitos humanos das vítimas.

A rede aproxima a sociedade civil das instituições públicas e, com sua natural capilaridade, é possível tornar VISÍVEL O INVISÍVEL.

Pessoas traficadas têm seus direitos violados e, em geral, sofrem traumas que deixam sequelas graves por toda a vida. Daí a importância de as políticas públicas priorizarem a prevenção. A prevenção é importante porque cria possibilidades de desestabilizar organizações criminosas ou mesmo habituais práticas de violação de direitos, evitando que potenciais vítimas caiam nas redes de tráfico e venham a passar por experiências devastadoras.

Pessoas traficadas têm seus direitos violados e, em geral, sofrem traumas que deixam sequelas graves por toda a vida.

A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas⁴ possui as seguintes diretrizes:

[...] fortalecimento do pacto federativo, por meio de atuação conjunta e articulada de todas as esferas de governo na prevenção e repressão ao tráfico de pessoas, bem como no atendimento e reinserção social das vítimas, e a estruturação de rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas, envolvendo todas as esferas de governo e organizações da sociedade civil – art. 4º, I e IV, do Anexo.

⁴ Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/traficodepessoas/main.asp?Team={5753E656-A96E-4BA8-A5F2-B322B49C86D4}>>. A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foi aprovada pelo Decreto nº 5948/2008, delimitando o Marco Regulatório do Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil.

Como órgão vocacionado à defesa dos direitos humanos, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, Órgão do Ministério Público Federal, tem sido parceira do Poder Público (Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Justiça) e de várias entidades da sociedade civil desde o início dos estudos e trabalhos direcionados para o enfrentamento ao tráfico humano no Brasil. Mas, como a dimensão do fenômeno é transnacional, o MPF/PFDC também

tem desenvolvido intensa articulação com organismos internacionais, buscando formar redes de colaboração para fortalecer a luta em defesa dos direitos humanos.

Assim, MPF/PFDC participa intensamente de reuniões e debates com instituições que atuam na temática TSH – Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, em áreas de Direitos Humanos, Assistência Consular,

combate a ilícitos transnacionais, projetos no âmbito de Agências da ONU, além de fomentar a participação de Procuradores em cursos de capacitação e seminários. Para bem cumprir seu papel, o MPF(PGR) criou uma Secretaria de Cooperação Jurídica Internacional (SCI). Ademais, é membro integrante de vários órgãos internacionais, construindo parcerias para melhor desempenhar suas atribuições. Entre outras, citam-se:

- Red Ibero-Americana de Cooperação Jurídica Internacional (IberRED);
- Reunião Especializada de Ministérios Públicos do Mercosul (REMPM);
- Red Ibero-Americana de Fiscales Especializados contra la Trata de Seres Humanos;
- Associação Ibero-Americana de Ministérios Públicos (AIAMP);
- Federación Ibero-Americana del Ombudsman (FIO)⁵.

O Ministério Público Federal desenvolve várias atividades acerca da temática TSH. Entre outras, destaca-se a confecção e distribuição de cartilhas, folders, seminários, audiências públicas, workshop nacional e internacio-

nal, projeto nas escolas para conscientizar os jovens sobre os riscos do tráfico e distribuição de folders em locais estratégicos, como se realizou em Fortaleza, uma das cidades sedes do evento Copa do Mundo Fifa 2014.

5 A FIO atualmente é composta por 20 Países: Andorra, Argentina, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Porto Rico, Uruguai, Venezuela e Brasil. Importante destacar que a FIO atua pelas Redes: La Red de Defensorías de Mujeres; La Red de Niñez y Adolescencia; La Red de Comunicadores; e, La Red de Migrantes y Trata de Personas.



CONCLUSÃO

Para o enfrentamento ao tráfico humano são necessárias medidas de prevenção, repressão e responsabilização, acolhimento às vítimas e cooperação/parcerias. Mas não só, é preciso que também estejam presentes as possibilidades de desenvolvimento social para que os indivíduos possam exercer seus direitos fundamentais numa perspectiva democrática de atendimento às suas necessidades econômicas e sociais.

Só haverá efetiva proteção contra o tráfico quando as pessoas contarem com bases materiais que lhes garantam uma existência digna. Fora disso não há perspectiva de erradicação desse nefasto crime.

É importante reafirmar a importância do diálogo constante, da troca de experiências e saberes, bem como do compartilhamento de informações, enfim, de um trabalho em rede, envolvendo a Administração, os Sistemas de Justiça e Segurança Pública e as Organizações da Sociedade Civil, a fim de se conseguir eficácia no

combate ao tráfico de pessoas. Não existe outra maneira de enfrentamento fora da parceria com órgãos e entidades nacionais e internacionais comprometidos com a defesa dos direitos humanos. Não há superestado ou superinstituição que possa assumir isoladamente esse grande desafio.

E o efetivo enfrentamento começa pela prevenção, e a prevenção começa pela difusão de informações acerca do problema. A prevenção é o meio mais eficiente para erradicar o tráfico, considerando que, além de informar as pessoas, é possível promover a mobilização das próprias comunidades. Ninguém se defende de algo desconhecido!

É necessário empoderar a sociedade e as pessoas individualmente para que possam, elas próprias, se defender, inclusive denunciar seus agressores. Capacitar multiplicadores de informações, como os professores da rede pública de ensino, que estão em constante contato com jovens e adultos, é essencial. Os estudantes e as lide-

ranças comunitárias por sua vez, representam também excelentes instrumentos de disseminação de informações com a família e com a própria comunidade.

Por fim, para conseguirmos o objetivo de combater o tráfico de forma eficaz, é necessário que as pessoas confiem nas instituições, sobretudo nos Sistemas de Justiça e Segurança Pública. Precisam ter certeza de que sua denúncia será ouvida e de que não serão revitimizadas se tornando um alvo ainda mais fragilizado à atuação vingativa dos traficantes. A resposta do Estado há de ser a tempo e modo!

O desafio de enfrentar o tráfico de pessoas exige que o caminho a percorrer seja construído com a união de esforços entre Poder Público e sociedade civil, formando redes virtuosas pautadas na convicção de que Direitos Humanos é patrimônio de cada um individualmente, e o respeito à dignidade da pessoa é imperativo para todos.

Só haverá efetiva proteção contra o tráfico quando as pessoas contarem com bases materiais que lhes garantam uma existência digna.

SOBRE O AUTOR

Nilce Cunha Rodrigues

Procuradora da República. Procuradora Regional dos Direitos do Cidadão (PRDC/CE). Membro Colaborador do Conselho Nacional do Ministério Público junto à Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais (GT5 – Pessoas em Situação de Rua, Catadores de Material Reciclável, Pessoas Desaparecidas e Submetidas ao Tráfico). Membro do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP). Membro do Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP). Membro da Red sobre Migración y Trata de Personas de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça/Ministério da Justiça. SCACCHETTI, Daniela Muscari [et al.](Org.). Tráfico de Pessoas: uma abordagem para os direitos humanos, 2013.

_____. Ministério da Justiça. Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – Decreto nº 5.948, de 6 out. 2006.

_____. Ministério da Justiça. I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – Decreto nº 6.347, de 8 jan. 2008.

_____. Ministério da Justiça. Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – Decreto nº 7.901, de 4 fev. 2013, aprovado pela Portaria Interministerial nº 634, de 25 fev. 2013.

_____. Ministério da Justiça. Jornadas Transatlânticas: uma pesquisa exploratória sobre tráfico de seres humanos do Brasil para a Itália e Portugal, 2011.

CEPEDA, Ana isabel Pérez. Globalización, tráfico internacional ilícito de personas y derecho penal. Estudios de Derecho Penal – Dirigidos por Carlos Maria Romeo Casabona. Editora Comares. Granada, 2004.

Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo).

Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>.

Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças.

Relatório Global 2014 sobre Tráfico de Pessoas – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2014/11/21-trafficking-in-children-on-the-increase-according-to-latest-unodc-report.html>>.



Auditoria Participativa

Andre Marini

O presente artigo tem como objetivo divulgar a nova metodologia de Auditoria com a participação da sociedade/consumidores. São apresentados estudos de caso sobre metodologia de [Auditoria Participativa](#) utilizada pela Secretaria de Controle Interno

da Presidência da República para conhecer e identificar possíveis impactos sociais sobre as obras da [Copa do Mundo FIFA 2014](#). Foram elaborados 12 relatórios de Auditoria Participativa referentes às 12 cidades-sede da Copa do Mundo, apresentando relatos da

[sociedade organizada](#) e evidências de auditoria, objetivando possibilitar a imediata ação de Estado, por meio dos seus representantes (Ministérios, Secretarias, outros órgãos).

Palavras-chave - Auditoria Participativa, Copa do Mundo FIFA 2014, Impactos Sociais, Futebol, Sociedade Organizada.



A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTROLE DAS AÇÕES DO ESTADO

A Auditoria Participativa nasceu após a percepção de que, tal como ocorre em outras áreas da ação estatal, também no controle público há a necessidade de integrar a sociedade nas ações do Estado. A participação, contudo, não deve se restringir à prestação de informações ou à possibilidade de apresentação de denúncias, reclamações ou pedidos de acesso a informações, embora essas práticas também sejam elementos importantes da participação social.

O trabalho, realizado pela equipe mista da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República e da Sociedade Civil, consistiu em visitas técnicas nas 12 cidades-sede da Copa do Mundo FIFA 2014, para avaliação de possíveis impactos sociais, aplicando técnicas de auditoria tais como a inspeção física, a entrevista e o exame documental, pontos críticos nos projetos, nas licenças ambientais, nas desapropriações e em outros aspectos técnicos e sociais que pudessem

representar entraves aos empreendimentos e riscos às populações atingidas. Foram visitados todos os estádios e os aeroportos das cidades-sede, e foram emitidos 12 relatórios técnicos de auditoria participativa, os quais são públicos e estão disponíveis na internet.

No contexto da realização de grandes eventos no Brasil, tais como a Copa do Mundo FIFA 2014 e os Jogos Olímpicos, a sociedade civil brasileira tem discutido e acompanhado os

No contexto da realização de grandes eventos no Brasil, tais como a Copa do Mundo FIFA 2014 e os Jogos Olímpicos, a sociedade civil brasileira tem discutido e acompanhado os legados de infraestrutura física e de investimentos em iniciativas de fomento ao desporto.

legados de infraestrutura física e de investimentos em iniciativas de fomento ao desporto. Surge, então, a iniciativa pioneira de conformação de Comitês para acompanhamento dos investimentos públicos realizados na construção de estádios e de

meios de mobilidade urbana. Os Comitês são parte essencial do processo de auditoria participativa para definição dos planos de obras e do emprego dos recursos. A estratégia do projeto prevê a identificação e a sistematização de informações sobre modelos

similares de controle popular sobre o gasto público adotado em outros países.

A metodologia de sucesso adotada pelos Auditores da Presidência da República do Brasil foi apresentada em diversos fóruns e seminários, entre os quais:

1 Reunião Técnica na sede do IIA GLOBAL, ocorrida em abril de 2013;

2 Seminário promovido pelo Instituto Ethos, denominado Transparência na Copa 2014: Como está esse Jogo?, em junho de 2013 na cidade de Belo Horizonte;

3 São Paulo Aberta, evento promovido pela Prefeitura da cidade de São Paulo, em outubro de 2013;

4 XV Congresso Internacional de Contabilidade e Auditoria, organizado pelo Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra (ISCAC) e pela Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (OTOC) de Portugal, realizado na cidade de Coimbra – Portugal, em junho de 2015.

CONCLUSÃO

A sociedade, cada vez mais, exige participação nas decisões do Estado, como deve ser numa democracia consolidada. O controle público também passa a ser atingido por essa demanda. O cidadão, de forma isolada, em organizações ou em movimentos sociais, busca meios de participação que vão além do voto. É nesse contexto que se desenvolve a aproximação entre a auditoria governamental e a sociedade civil por meio do que chamamos de **auditoria de terceira geração, ou simplesmente Auditoria Participativa.**

O trabalho, realizado pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República em conjunto com a Sociedade Civil, consistiu identificar, aplicando técnicas de auditoria tais como a inspeção física, a entrevista e o exame documental, pontos críticos nos projetos, nas licenças ambientais, nas desapropriações e em outros aspectos técnicos e sociais que possam representar entraves aos empreendimentos e riscos às populações atingidas por eles.

Trata-se de uma consequência da transformação da nova estrutura social brasileira que vem acontecendo nos últimos anos, com uma consciência cidadã mais presente e aguçada. Dessa forma, o cidadão se qualifica e tem mais autonomia e capacidade de reflexão sobre sua relação com o Estado. Ao mesmo tempo, esse processo de qualificação do senso crítico da sociedade também impulsiona mudanças nos métodos de auditoria e controle. Essa metodologia lida com avaliação

de políticas públicas, avaliações das prestações que o Estado faz à nossa sociedade, obviamente reforçando o interesse da sociedade pelas ações em prol da execução mais adequada das políticas públicas e do atendimento à sociedade. Cabe destacar que a metodologia também pode ser aplicada na iniciativa privada, com base na percepção da necessidade de intensificar o contato direto de auditores com consumidores finais de bens e produtos.

A sociedade, cada vez mais, exige participação nas decisões do Estado, como deve ser numa democracia consolidada

SOBRE O AUTOR

Andre Marini

Atual presidente do Instituto dos Auditores Internos do Brasil –IIA Brasil. Atua há 23 anos em Auditoria. Formado em Administração de empresas. Possui três cursos de pós-graduação. É filiado ao IIA Brasil desde 1998. Possui a certificação CRMA pelo IIA Global. Trabalhou na ERNST & YOUNG e Boucinhas & Campos. Coordenador da Comissão de Auditoria e Governança Corporativo do Conselho Regional de Administração do Rio de Janeiro. Coautor da metodologia de Auditoria Participativa (utilizada na Copa do Mundo 2014), apresentada em diversos países (EUA, Portugal, Itália, Chile).

REFERÊNCIAS

Não aplicável, pois trata-se de nova metodologia de Auditoria Interna, baseada nos conceitos tradicionais de auditoria pública e privada. Vale destacar que a metodologia está amparada nas normas do IPPF emitidas pelo IIA Global, na Instrução Normativa nº 01 da Controladoria-Geral da União, bem como nas Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União.

Atuação da Auditoria Interna no Conflito de Interesses

Rogério José Rabelo

Este artigo tem por finalidade abordar o papel da Auditoria Interna nas ações de prevenção e tratamento de situações que se enquadram nas hipóteses de Conflito de Interesses. O artigo reforça alguns conceitos-chave para a compreensão dessa temática, sob a ótica das recentes atualizações normativas, e faz um paralelo entre o “Modelo das Três

Linhas de Defesa” adotado para a gestão de riscos e o modelo para tratamento da questão do Conflito de Interesses pelas Instituições Públicas. Além das ações a serem adotadas pelas áreas gestoras com vistas a mitigar os riscos de Conflito de Interesses, o texto apresenta dez passos que podem nortear a atuação das Unidades de Auditoria Interna nessa seara.

Palavras-chave - Auditoria Interna, Conflito de interesses, Três linhas de defesa, Empresa Brasil de Comunicação, Brasil.

INTRODUÇÃO

O risco gerado pelas situações enquadradas no rol de Conflito de Interesses sempre foi alvo de preocupação por parte da alta administração das instituições, quer sejam públicas, quer sejam privadas, tendo em vista que a materialização desse risco, em regra, é acompanhada de prejuízos relevantes. No âmbito

da Administração Pública, cuidados e medidas protetivas devem ser redobrados, pois, na hipótese de concretização de situação conflituosa, os prejuízos materiais podem vir acompanhados de danos à imagem institucional de difícil reparação.

As recentes atualizações sobre a matéria trazidas pela Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, e normas infralegais decorrentes, fomentaram a adoção de medidas preventivas e a atualização de procedimentos por parte das áreas gestoras. Contudo, é importante que as áreas de controle, notadamente as Unidades de Auditoria



Interna, insiram-se nesse processo de mudança e adequação de procedimentos, com vistas a agregar valor à gestão das instituições onde estão inseridas.

Se, por um lado, os novos dispositivos legais direcionam os gestores para as ações preventivas e corretivas relacionadas ao Conflito de Interesses, por outro, pouco avançam quanto ao papel das instâncias internas de controle interno nesse processo. Assim, o estabelecimento de estratégia para inserção das auditorias internas

no tratamento dessa temática torna-se oportuno, necessário e também desafiador, visto que não está pacificado modelo que defina os limites das suas competências frente ao papel das demais partes interessadas e concomitantemente induza a ação proativa das auditorias no diagnóstico e mitigação dos riscos envolvidos.

O presente artigo reforça, em sua parte inicial, alguns conceitos e disposições legais relevantes para a compreensão da matéria; especifica situações no campo

da “comunicação pública” que podem caracterizar o Conflito de Interesses; apresenta o modelo ajustado das “Três Linhas de Defesa no Gerenciamento Eficaz de Riscos e Controles” aplicável ao tema; detalha as medidas que devem integrar o Plano de Ações dos gestores públicos para prevenção de situações indevidas; e conclui com a apresentação de ações para nortear a atuação das auditorias internas sobre o assunto em tela.

CONFLITO DE INTERESSES

A Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, editada há mais de dois anos, renovou o olhar dos gestores públicos sobre a questão do Conflito de Interesses. O normativo apresenta conceitos e rol de ações que, durante e após o exercício de cargo ou emprego no Poder Executivo Federal, configuram situação conflituosa e, também, detalha e segrega as competências da Comissão de Ética Pública (CEP) e da Controladoria-Geral da União (CGU).

A Portaria Interministerial MP/CGU nº 333, de 19 de setembro de 2013, por seu turno, detalha procedimentos afetos à consulta sobre a

existência de conflito de interesses e ao pedido de autorização para o exercício de atividade privada por servidor ou empregado público do Poder Executivo Federal, sendo importante orientador para a operacionalização desses instrumentos.

A Portaria CGU nº 1.911/13 dá consequência ao disposto no art. 8º da Lei nº 12.813/13 e nos arts. 7º a 9º da Portaria Interministerial MP/CGU nº 333/13, por meio do estabelecimento de procedimentos internos necessários à deliberação da Controladoria-Geral da União (CGU) sobre consultas acerca da existência de conflito

de interesses e pedidos de autorização de exercício de atividade privada.

A Orientação Normativa MP nº 11/13 estabelece critérios para a correlação dos cargos comissionados do Grupo-Direção e As-

essoramento Superiores (DAS) e Funções Gratificadas (FGs) do Poder Executivo Federal com os cargos e funções integrantes da Administração Pública Federal indireta, da Administração Pública direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios, bem como com os cargos do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, servindo de suporte à definição interna dos comissionados sujeitos ao controle da CEP ou da CGU.

Dentre os conceitos aplicáveis à matéria, cabe destaque aos seguintes:

I

Conflito de Interesses:

Situações geradas pelo confronto entre interesses públicos e privados que possam comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública;

II

Informação Privilegiada:

Diz respeito a assunto sigiloso ou relevante ao processo de decisão no âmbito do Poder Executivo Federal que tenha repercussão econômica ou financeira e que não seja de amplo conhecimento público;

III

Quarentena:

Período de 6 (seis) meses, contado da data da dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria, em que o ex-empregado ou ex-comissionado está proibido de prestar serviços, aceitar cargos, celebrar contratos, intervir em favor de interesse privado e exercer atividades, nas hipóteses em que estejam devidamente caracterizadas como de Conflito de Interesses, salvo quando expressamente autorizado pelas instâncias competentes, sendo devida, em contrapartida, a percepção de remuneração compensatória; e

Remuneração mensal equivalente à do último emprego ou cargo comissionado exercido na instituição, incluindo os benefícios a ele inerentes, devidos pelo período de até 6 (seis) meses após seu desligamento, à qual faz jus o ex-empregado ou ex-comissionado que for considerado impedido de exercer outras atividades caracterizadas como situação de Conflito de Interesses pelas instâncias competentes.

No exercício da competência fiscalizadora superior, o campo de atuação da Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP) e da Controladoria-Geral da União (CGU) está segmentado da seguinte forma:

- CEP – atua em relação ao(s): (i) ministro de Estado; (ii) cargos de natureza especial ou equivalentes; (iii) presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista; e (iv) ocupantes de cargo DAS, níveis 6 e 5 ou equivalentes.
- CGU – atua em relação aos demais ocupantes de cargos ou empregos cujo exercício proporcione acesso a informação privilegiada capaz de trazer vantagem econômica ou financeira para o agente público ou para terceiro. Nesse contexto, as comissões de ética internas das instituições públicas prestam relevante papel, pois geralmente são as instâncias imediatas de exame das consultas acerca da existência de conflito de interesses e pedidos de autorização de exercício de atividade privada, sob o acompanhamento e supervisão da CGU, a qual tem a prerrogativa de reexame e manifestação.

As instituições públicas, em função de suas peculiaridades e arranjo organizacional próprio, devem estabelecer internamente as competências da Unidade de Recursos Humanos e da sua Comissão de Ética, de modo a segregar claramente as atribuições, garantir a coordenação do processo e assegurar a independência de atuação das instâncias. Na hipótese de a Comissão de Ética atuar de maneira informal, ou nem existir, devem ser adotadas medidas urgentes para regularizar seu funcionamento, de modo a atender os preceitos normativos e criar essa instância com a necessária independência de análise.

Os ocupantes de Cargo ou Emprego devem ser alvo de intensa campanha de conscientização quanto aos ditames legais e o papel preventivo e consultivo que devem adotar para evitar incidência em situações indevidas. A concepção de um Plano de Comunicação interno, com o apoio das áreas competentes, se mostra oportuno e desejável.

E quanto ao papel da Auditoria Interna? As instituições públicas devem atentar para a importância do envolvimento dessas unidades de assessoramento interno no processo. Para tanto é fundamental respeitar suas características e prerrogativas próprias e envolver o titular da atividade na estratégia de integração de esforços para trato da questão do Conflito de Interesses. Nos tópicos seguintes deste artigo serão apresentados mais subsídios para enfrentamento desse desafio.

O Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses (SeCI) instrumentaliza as consultas pelos ocupantes de cargos ou empregos cujo exercício é supervisionado pela CGU. Tal medida é relevante ao padronizar o processo, facilitar a disseminação da prática, possibilitar o rápido levantamento de dados e elaboração de estatísticas e conferir transparência e maior efetividade à ação supervisora. O Sistema SeCI é de fácil utilização e pode ser acessado pelo seguinte endereço eletrônico: <https://seci.cgu.gov.br/SeCI/Login/Externo.aspx?ReturnUrl=/SeCI/>.

A legislação que rege a matéria do Conflito de Interesses oferece ótimos referenciais para a definição dos procedimentos internos relativos às consultas, aos pedidos e aos demais encaminhamentos cabíveis ao trato do Conflito de Interesses. Contudo, cada instituição deve adequar as próprias rotinas de trabalho. Nesse sentido, a normatização interna não é obrigatória, mas desejável e oportuna. No âmbito da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), a título de exemplo, houve normatização por meio da Norma de Conflito de Interesses (NOR 308), após tramitação e debate com participação das áreas diretamente envolvidas, sob a coordenação da Diretoria da Presidência da Empresa.

O CONFLITO DE INTERESSES NA ATIVIDADE DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Corroborando a assertiva anterior de que as instituições devem analisar e especificar possíveis situações que venham a configurar Conflito de Interesses, inclusive para mitigar riscos, encontram-se registradas, a seguir, algumas hipóteses previstas na NOR 308 que são aplicadas às atividades afetas ao segmento da Comunicação Pública:

I - Reservar injustificadamente tratamento não isonômico às pessoas convidadas a participar da programação de radiodifusão da Empresa,

com distinção de qualquer natureza (raça, cor, gênero ou religião);

II - Inserir matérias e temas e promover produtos e eventos que atendam interesses privados e não da coletividade;

III - Privilegiar na programação conteúdo irrelevante para a sociedade brasileira que não esteja contextualizado à realidade socioeconômica e cultural brasileira e que favoreça interesses pessoais;

- IV - Utilizar as mídias geridas pela Empresa como instrumento de promoção pessoal de empregados e comissionados, ou de empresas particulares e correlatas das quais sejam sócios ou proprietários;
- V - Privilegiar pessoas físicas e jurídicas, por meio de tratamento diferenciado na programação, incluindo vinhetas e inserções noticiosas que contenham, direta ou indiretamente, conteúdo de promoção ou divulgação destes;
- VI - Promover produtos produzidos ou comercializados pelo empregado ou ocupante de cargo comissionado, com veiculação de informativos de caráter propagandístico na programação;
- VII - Utilizar força de trabalho, equipamentos e instalações da EBC para promoção de eventos, shows e produções de interesse particular ou privado, sem autorização;
- VIII - Manter vínculo com empresas, entidades não governamentais, associações sem fins lucrativos e fundações que tenham participação na programação da Empresa, sem prévia autorização da Diretoria a que estiver subordinado; e
- IX - Veicular propaganda, de qualquer natureza, a título gratuito ou não, decorrente de contrato de veiculação de publicidade, configurando prática de *merchandising*.

A exemplificação anterior tem por objetivo estimular a autoanálise das instituições sobre as características peculiares de sua atuação que podem propiciar situações conflituosas, com indesejável exposição a riscos. Vale aqui a compreensão de que o rol estabelecido na lei é genérico e não esgota o universo de inúmeras situações particularizadas pela área de atuação de cada instituição, notadamente aquelas que atuam na administração indireta e que estão inseridas em diferentes realidades de mercado.

O MODELO DAS TRÊS LINHAS DE DEFESA NO GERENCIAMENTO EFICAZ DE RISCOS E CONTROLES

O modelo de Três Linhas de Defesa foi introduzido pela Declaração de Posicionamento do Institute of Internal Auditors (IIA), em 2013, e visa a melhorar a comunica-

ção do gerenciamento de riscos e controle, por meio do esclarecimento dos papéis e responsabilidades essenciais. Trata-se de um modelo de governança para a

boa gestão dos controles e riscos institucionais, estruturado em três linhas de defesa, conforme detalhado a seguir.

Primeira Linha de Defesa

A primeira linha de defesa refere-se aos gestores operacionais. O controle da gerência que lida diretamente com as operações e que exerce o poder hierárquico sobre os empregados subordinados é fundamental no gerenciamento de riscos e deve atuar na primeira linha de defesa.

Segunda Linha de Defesa

A segunda linha de defesa refere-se aos setores de funções específicas no gerenciamento de riscos. As diversas funções de controle de riscos e supervisão de conformidade atuam de modo transversal, alcançando as diferentes áreas das instituições. Entre as ações da segunda linha de defesa, podemos citar as seguintes:

- Apoiar as políticas de gestão;
- Estabelecer metas;
- Identificar mudanças;
- Auxiliar a gerência;
- Fornecer orientações e treinamento;
- Monitorar a implantação de práticas;
- Alertar a gerência operacional para questões emergentes e para mudanças;
- Monitorar a adequação e a eficácia do controle interno;
- Monitorar a conformidade com leis e regulamentos.

Terceira Linha de Defesa

A terceira linha de defesa refere-se à Auditoria Interna e contempla a avaliação independente. Conforme preconiza o estudo do IIA, “os auditores internos fornecem avaliações abrangentes baseadas no maior nível de independência e objetividade dentro da organização. Provê avaliações sobre a eficácia da governança, incluindo a forma como a primeira e a segunda linhas de defesa alcançam os objetivos. A avaliação é reportada à alta administração e ao órgão de governança” (ECIIA/FERMA, jan./2013). Assim, a auditoria interna contribui ativamente para a eficácia da governança organizacional, e a boa prática recomenda que essa unidade atue de forma independente, observe as normas internacionais, reporte-se à alta administração e mantenha uma linha de comunicação ativa e eficaz.

Órgãos da Alta Administração

Embora os órgãos de governança e a alta administração não sejam considerados entre as três “linhas” do modelo, são as principais partes interessadas atendidas pelas “linhas” e são as partes em melhor posição para ajudar a garantir que o modelo seja aplicado aos processos de gerenciamento de riscos e controle da organização.

A Alta Administração e os órgãos de governança têm, coletivamente, a responsabilidade e o dever de prestação de contas sobre o estabelecimento dos objetivos da organização, a definição de estratégias para alcançar esses objetivos e o estabelecimento de estruturas e processos de governança para melhor gerenciar os riscos durante a realização dessas ações.

Linhas Externas de Defesa

Órgãos de controle externo e órgãos reguladores desempenham papel importante na estrutura geral de governança e controle institucional, sobretudo quando orientam e estabelecem requisitos aos gestores, em geral, com escopo menos extenso do que o abordado pelas três linhas internas de defesa institucional. Assim, essas instâncias podem também ser consideradas linhas adicionais de defesa, que fornecem avaliações às partes interessadas da organização e favorecem a gestão como um todo.

Segregação das Três Linhas

O gerenciamento de riscos, normalmente, é mais sólido quando há três linhas de defesa separadas e claramente identificadas. Em instituições de menor porte é comum a combinação de certas linhas de defesa. Há situações em que é solicitado o apoio da auditoria interna no estabelecimento das atividades de gerenciamento de riscos ou conformidade. Nesses casos, em que responsabilidades duplas são atribuídas a uma única área, é apropriado esclarecer à alta administração sobre a inadequação da situação e firmar cronograma para promover o processo de segregação de responsabilidades, com reestabelecimento das três linhas de defesa.

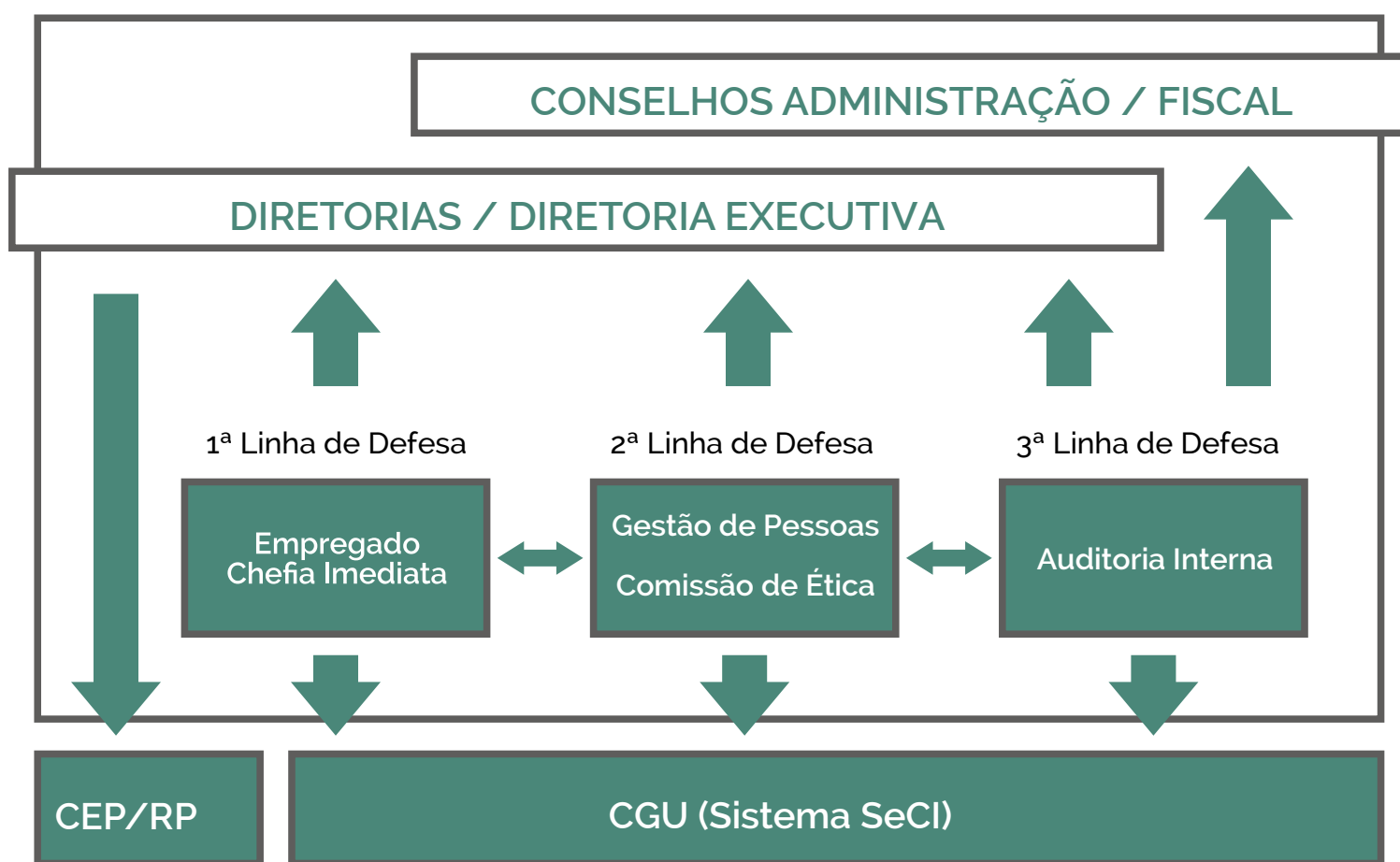
MODELO DAS TRÊS LINHAS DE DEFESA APLICÁVEL AO CONFLITO DE INTERESSES

O modelo seguinte foi inspirado no conteúdo apresentado no tópico anterior, com as necessárias adaptações para a problemáti-

ca do Conflito de Interesses. Cabe destacar a inserção no modelo da CEP e da CGU na condição de linhas externas de defesa, tendo

em conta as atribuições conferidas pelo diploma legal e o papel estratégico de fiscalização e supervisão exercidos.

Empresa



Fonte ECCI/FERMA. Guidance on the 8th EU Company Law Directive, art.41. In: The Institute of Internal Auditors. Declaração de Posicionamento do IIA - As três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles. Jan 2013 (com adaptação)

ATUAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO

Para o bom funcionamento do modelo proposto é crucial que o gestor público adote um conjunto de medidas, as quais se encontram sintetizadas nos itens a seguir.

Medidas Prévias

Tomar conhecimento das recentes mudanças das normas legais e infralegais; examinar a aderência dos normativos internos existentes (códigos de ética, norma de gestão de pessoas etc.); examinar as competências regimentais estabelecidas para as instâncias que atuam no processo (Área de Gestão de Pessoas, Comissão de Ética – CEI, chefias imediatas etc.); avaliar o ambiente interno, concebendo possível plano de ação; e sensibilizar os *stakeholders* (partes interessadas) para o processo de mudança.

Medidas de Implantação

Fortalecer a Comissão de Ética (estabelecê-la, caso não esteja formalizada); definir ou redefinir as atribuições com a Área de Gestão de Pessoas (RH); estabelecer procedimentos e norma específica para trato do Conflito de Interesses; criar plano de comunicação interna (foco: dirigentes e empregados); e inserir ações no plano de capacitação da instituição.

Medidas de Monitoramento

Verificar o nível de envolvimento e participação dos stakeholders; gerar diagnóstico e plano para tratamento de pontos críticos identificados (RH, CEI); gerar estatísticas periódicas sobre consultas, respostas de pedidos e ocorrências; manter diálogo permanente com CEP e CGU; acompanhar mudanças e orientações das instâncias supervisoras; e induzir ações preventivas (pesquisa de vínculos empregatícios, cadastramento etc.).

DEZ PASSOS PARA ATUAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

A adoção do modelo das Três Linhas de Defesa favorece a inserção da Auditoria Interna no processo de governança e controle do Conflito de Interesses,

mas é fundamental reforçar o seu papel de atuação na terceira linha de defesa. Com vistas a conferir maior efetividade às ações da auditoria e potencializar

o bom funcionamento do modelo proposto, sugere-se a adoção dos seguintes passos:

1º Apropriar-se sobre o tema Conflito de Interesses (sensibilização e capacitação interna).

2º Avaliar o tratamento do tema pela Auditoria (Foram previstas ações correlatas ao tema no PAINT? Quais ações já foram executadas sobre o tema? Há recomendações da Auditoria afetas à matéria? Qual o nível de conhecimento do corpo técnico da Auditoria sobre o tema?).

3º Planejar ações da Auditoria sobre o Conflito de Interesses e outros temas conexos.

4º Elaborar Programa de Auditoria (PA) específico, minimamente com: (i) pré-auditoria com levantamento das medidas já adotadas pelo gestor, normativos existentes, competências, procedimentos; (ii) Diagnóstico situacional com partes interessadas para; (iii) ajuste do PA preestabelecido com base nos insumos obtidos; (iv) exame das duas primeiras linhas de defesa e da coordenação e supervisão do processo de gestão do conflito de interesses; (v) elaboração da matriz de inconformidades (apurar riscos e possíveis soluções); (vi) reunião para busca conjunta de soluções; e (vii) definição de plano de providências (com recomendações, ações/providências a serem adotadas, responsáveis e prazos).

5º Reportar resultado do trabalho para a administração superior (diretorias e conselhos). Sugere-se adoção de Sumário Executivo de no máximo três páginas.

6º Realizar o *follow-up* das recomendações (foco corretivo e na efetividade das medidas).

7º Contribuir para o fortalecimento da 1ª linha de defesa (apoio aos processos de sensibilização e otimização do uso das ferramentas disponíveis. Ex.: Sistema SeCI).

8º Contribuir para o fortalecimento da 2ª linha de defesa (apoio aos processos de normatização interna e orientação com vistas à melhoria dos controles internos).

9º Atuar no fortalecimento da própria linha de defesa (sistematização do acompanhamento sobre a matéria, mineração de dados, acompanhamento das orientações dos órgãos de supervisão, controle interno e externo etc.).

10º Colaborar para o aprimoramento da Governança Institucional (ser agente facilitador do processo de comunicação entre as partes interessadas e indutor de mudanças).

CONCLUSÃO

As recentes mudanças na legislação sobre Conflito de Interesses e os riscos inerentes à matéria impõem o aprimoramento dos controles e mecanismos de defesa, no âmbito da Administração Pública. As Unidades de Auditoria Interna devem se inserir nesse processo de mudança e aprimoramento, revendo seus procedimentos e analisando criticamente o modelo de defesa adotado pela instituição, o qual deve ser compreendido por todos, ser integrativo e respeitar a necessária segregação de papéis.

Os aspectos tratados neste artigo não pretendem esgotar o debate sobre matéria de tamanha com-

plexidade, a qual comporta peculiaridades inerentes ao negócio de cada instituição. As reflexões e sugestões apresentadas têm por objetivo maior firmar a compreensão do papel estratégico que as Unidades de Auditoria Interna devem desempenhar sobre a questão do Conflito de Interesses e outros temas correlatos. Elas podem e devem contribuir para o diagnóstico e a prevenção de situações inadequadas, o aprimoramento dos normativos e a adequação das rotinas de trabalho, monitorar a conformidade da atuação dos diversos atores e apoiar a conscientização do corpo funcional, de modo à efetivamente agregar valor à

gestão das instituições nas quais prestam assessoramento.

Relevar a importância das medidas preconizadas nas normas e neste artigo, limitar a atuação da Auditoria Interna ao exame a posteriori de inconformidades e não zelar para que as Três Linhas de Defesa funcionem de forma integrada tendem a comprometer a efetividade das medidas fomentadas pela legislação e redundar em maiores esforços futuros para correção de irregularidades e reparação de prejuízos, os quais devem e podem ser mitigados.

SOBRE O AUTOR

Renato Cader da Silva

Natural de Brasília. Graduado pela UnB e Universidade FUMEC. Pós-graduado em Gestão Pública (FGV e Escola Superior PGFN). Analista de Finanças e Controle Federal desde 1992. Atuou como Delegado Federal Controle (GO e TO), Chefe da CGU em MG e Diretor de Desenvolvimento Institucional (CGU). Atualmente é Auditor-chefe da EBC/PR.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. DOU, Brasília-DF. 17 set. 2001. Seção I, p. 2.

_____. Portaria Interministerial MP/CGU nº 333, de 16 de maio de 2013. Disciplina a consulta sobre a existência de conflito de interesses e o pedido de autorização para o exercício de atividade privada por servidor ou empregado público do Poder Executivo federal no âmbito da competência atribuída à Controladoria-Geral da União – CGU. DOU, Brasília-DF. 20 set. 2013. Seção I, p. 80

_____. Portaria CGU nº 1.911, de 4 de outubro de 2013. Estabelece procedimentos internos da CGU sobre consultas acerca da existência de conflito de interesses e pedidos de autorização de exercício de atividade privada. DOU, Brasília-DF. 7 out. 2013. Seção I, p. 2.

_____. Orientação Normativa MP nº 11. Estabelece procedimentos aos órgãos e entidades integrantes do SIPEC quanto aos critérios para correlação dos cargos comissionados. DOU, Brasília-DF. 10 set. 2013. Seção I, p. 66.

ECIIA/FERMA. Guidance on the 8th EU Company Law Directive. In: The Institute of Internal Auditors. Declaração de Posicionamento do IIA – As três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles. jan. 2013.

Gerenciamento Integrado de Riscos: análise da metodologia COSO

Igor Rocha Ferreira
Marina Silva do Couto

De forma a garantir o nível de competitividade, assertividade e funcionalidade das organizações, a análise e a avaliação de riscos e controles nos processos internos das empresas se intensificou ao longo dos últimos anos. O presente artigo expõe os principais conceitos de gerenciamento de riscos, baseado na metodologia apresentada pelo COSO (*The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway*

Commission). O objetivo deste artigo é realizar uma análise teórica, apresentando o padrão de adoção das práticas de controles internos e gerenciamento de riscos descritos pelo COSO para processos internos das organizações, como forma de verificar o grau de desenvolvimento, também conhecido como nível de maturidade, do processo a ser estudado, em relação à adoção das melhores práticas ligadas ao tema.

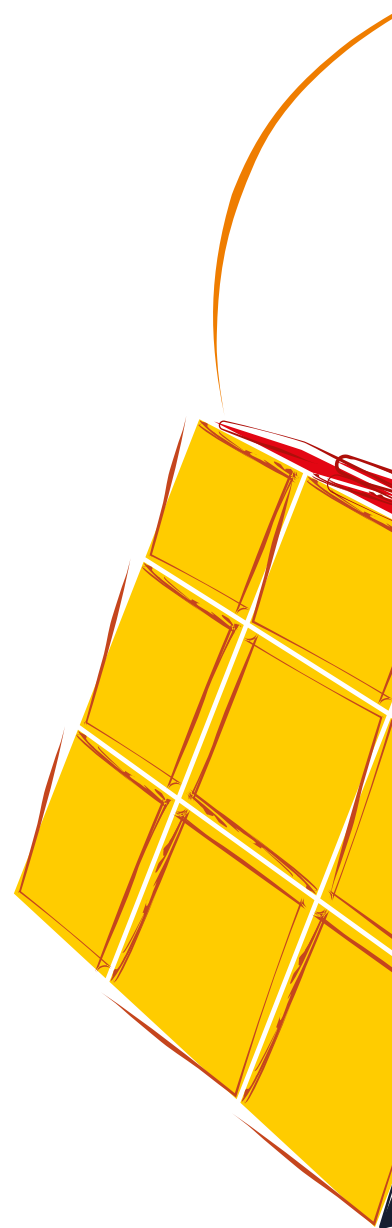
Palavras-chave: Gestão integrada de riscos, Controles Internos, Metodologia COSO.

INTRODUÇÃO

As empresas estão naturalmente expostas a uma gama de riscos, incertezas e possíveis perdas que podem afetar o alcance de seus objetivos estratégicos e sua

operação. O desafio da administração é garantir que o valor da organização seja maximizado, escolhendo o apetite ao risco, ou seja, definindo o nível de risco que

a empresa está disposta a tolerar na busca e atingimento dos seus objetivos estratégicos.



O comitê de Basileia (2003) define riscos operacionais como aqueles que se relacionam com pessoas, processos e tecnologia e refletem a possibilidade de ocorrência de perdas, fraudes ou impropriedades resultantes de falta de consistência, falhas, deficiências, inadequações de recursos, processos, sistemas, controles internos e eventos externos, ocasionando erros de registros e/ou contabilização, erros em dados e consequentemente na geração de relatórios, entre outros.

Dado que já existem sofisticados modelos de gestão de riscos financeiros, como crédito e liquidez, e que o processo de gerenciamento dos riscos operacionais não pode ser realizado apenas com a utilização de base de dados financeiros, é importante que esse processo seja realizado por meio de modelo padrão, com critérios mensuráveis e comparáveis, de modo que a definição de apetite ao risco seja realizada da forma mais objetiva possível.

A gestão de riscos deve ser uma ferramenta de proteção e estímulo para a melhoria de desempenho, colaborando para a identificação de oportunidades e agregando valor ao negócio. Estudo da Ernst & Young (2009) indicou que 82% dos investidores pagariam um “prêmio” para companhias que demonstrassem uma gestão de riscos eficiente, enquanto 61% dos investidores evitariam investir naquelas que apresentassem uma gestão de riscos insuficiente ou inadequada.

Com a crescente importância que o gerenciamento dos riscos operacionais tomou nos últimos anos, este artigo visa a realizar uma análise teórica, apresentando o padrão de adoção das práticas de controles internos e gerenciamento de riscos descritos pelo COSO¹ para processos internos das organizações, como forma de verificar o grau de desenvolvimento, também conhecido como nível de maturidade, do processo a ser estudado, no âmbito da adoção das melhores práticas ligadas ao tema.

Este artigo está organizado em dois tópicos, sendo o primeiro dedicado à revisão teórica sobre o tema proposto. Com base em diversos autores e publicações são apresentados os principais conceitos e a metodologia do modelo estudado. No segundo tópico são apresentadas algumas considerações finais sobre o modelo estudado e a gestão integrada de riscos.

1 Criada em 1985 nos estados unidos, a *National Commission on Fraudulent Financial Reporting* foi uma iniciativa independente do setor privado com a finalidade de estudar as causas da ocorrência de fraudes em relatórios financeiros e contábeis e desenvolver recomendações para empresas públicas e seus auditores independentes e para as instituições educativas.

GERENCIAMENTO DE RISCOS OPERACIONAIS

O gerenciamento de riscos corporativos é um processo conduzido em uma organização pelo conselho de administração, diretoria e demais estruturas de riscos, aplicado no estabelecimento de estratégias, formuladas para identificar em toda a organização eventos em potencial, capazes de afetá-la, e administrar os riscos de modo a mantê-los compatíveis com o apetite a risco da organização e possibilitar garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos. (COSO, 2007)

ilustrativo
não exaustivo

Riscos de Negócios (ambiente interno e externo)



Figura 1. Onde os riscos e os controles convivem

O crescimento na discussão a respeito do valor que a gestão de riscos agrega ao desempenho do negócio trouxe desafios e oportunidades para as organizações. De um lado, o desafio de manter processos consistentes e padronizados, mensurar a efetividade das funções de risco e entender quais e como os riscos devem ser gerenciados, com o intuito de responder efetivamente a demandas do negócio. De outro lado, as oportunidades de efetuar um diagnóstico completo do negócio, de identificar redundâncias e falhas dentro dos processos e de alinhar as funções de risco para melhorar a agilidade e capacidade de resposta.

De acordo com Ernst & Young (2009), a gestão integrada de riscos pode atingir benefícios quantificáveis entre 20% e 40% devido à melhoria no acompanhamento de riscos, transparência, visibilidade e responsabilidade. Além disso, ocorre redução dos riscos da organização, de gastos com seguros, prejuízos tangíveis e exposição a perdas futuras. Com o aumento da maturidade do processo, também ocorre redução do nível de esforço na execução do processo, o que resulta na redução de custos para gerenciar os riscos da empresa. Por último, também há benefícios na operação, com a melhoria na alocação de recursos, o aumento da produtividade e os reforços nos processos de planejamento estratégico e orçamento.

Dados da CGMA (2015) indicam que cerca de 60% das organizações concordam que enfrentam

uma variedade crescente de riscos cada vez mais complexos. Apesar disso, menos de 35% das organizações possuem uma estrutura formal de riscos. Também cerca de 70% das organizações não classificariam seu processo de gestão de riscos como maduros, e menos de 30% entende que sua gestão de risco proporciona vantagem competitiva.

Existem diversos modelos referência para o gerenciamento de riscos corporativos, em que os principais são o ISO 31000, ISO 27000, BS 25999 e COSO ERM.

A ISO 31000 estabelece princípios, estrutura e processos para gerenciamento de riscos de forma transparente e sistemática. Por sua vez, a ISO 27000 é um modelo adequado de estabelecimento, implementação, operação, monitoramento, revisão e gestão de um

Sistema de Gestão de Segurança da Informação. O BS 25999 é uma norma britânica para Gestão da Continuidade do Negócio.

O COSO ERM, metodologia de gerenciamento de riscos operacionais a ser apresentada no presente artigo, utilizada como um dos modelos de referência para controle interno pelo TCU, é definida como um sistema de avaliação de controles internos que tem como objetivo principal minimizar os riscos da organização, oferecendo mecanismos necessários para que os riscos sejam avaliados com foco na estratégia da organização e não apenas no objetivo do processo em questão.

A importância do COSO é corroborada pela ampla aceitação pelas organizações internacionais após a publicação da primeira versão do modelo.

A AICPA emitiu a norma de auditoria SAS 78, substituindo a definição de controle interno da SAS 55 pela definição de controle interno dada pelo COSO e incorporando os componentes e demais conceitos da estrutura de controles internos. Isso fez com que o modelo se tornasse um paradigma no mercado, pois os auditores independentes passaram a utilizá-lo como padrão para revisão do controle interno em seus trabalhos de auditoria. A Federação Internacional de Contadores (International Federation of Accountants-IFAC), que emite as International Standards on Auditing – ISA (Normas Internacionais de Auditoria), também incorporou todos os elementos introduzidos pelo COSO na norma denominada Matter 400 – Risk Assessments and Internal Control (Avaliações de Risco e Controle Interno). O Instituto Internacional de Auditores Internos (Institute of Internal Auditors-IIA), pela definição ampla que vem adotando para controles internos, denota sua adesão aos conceitos introduzidos pelo COSO. O Comitê de Basileia, em 1998, publicou o documento denominado Framework for Internal Control Systems in Banking Organizations, no qual os treze princípios constantes do documento enfatizam os cinco componentes do modelo COSO I. (TCU, 2009)

É importante ressaltar que o BCB (Banco Central do Brasil) emitiu Resolução nº 3.380/2006, que dispõe sobre a implementação da estrutura de gerenciamento do risco operacional e que explicita,

entre outras informações, que a estrutura de gerenciamento do risco operacional deve prever identificação, avaliação, monitoramento, controle e mitigação do risco operacional. Daí percebe-se

que o modelo utilizado no presente artigo possui convergência com o disposto em normativo do BCB, órgão regulador do mercado financeiro brasileiro.

METODOLOGIA COSO

COMPONENTES DO PROCESSO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS OPERACIONAIS

O processo de gestão de riscos operacionais é iniciado com a definição dos objetivos, que devem existir antes que seja possível a identificação dos eventos potenciais que afetam sua realização.

COSO (2007) explicita **quatro categorias de objetivos**: objetivos estratégicos que constituem as metas gerais da organização; objetivos de comunicação ligados à confiabilidade dos relatórios; objetivos operacionais que tratam da otimização na utilização de recursos; e os objetivos de conformidade que estão focados no cumprimento regulatório.

Após a definição dos objetivos da empresa, a equipe de risco da or-

ganização modela um processo de gerenciamento de riscos alinhado aos objetivos escolhidos, a missão da entidade e o apetite do risco definido pela alta administração.

Além dos objetivos, a gerência de risco deve atentar para o ambiente interno ao qual será realizado o trabalho, pois ele abrange a cultura da organização, ou seja, a base para como o risco é visto e dirigido por uma entidade, a consciência interna sobre risco, a integridade, os valores éticos e o ambiente em que a empresa opera.

Existem também outros seis componentes inter-relacionados que fazem parte do processo de gerenciamento de riscos operacionais proposto pelo

COSO. São eles: identificação de eventos; avaliação de riscos; resposta a risco; atividades de controle; informações e comunicações; e monitoramento. Abaixo, é possível observar como se relacionam os componentes do processo e os objetivos definidos pela organização dentro de suas unidades de negócios.

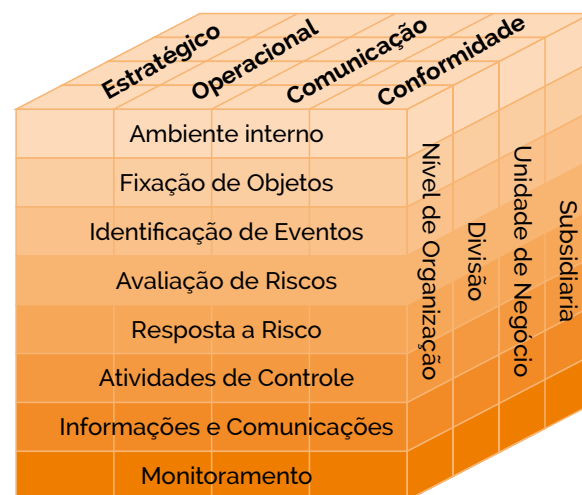


Figura 2. Relacionamento entre objetivos e componentes

A seguir serão apresentadas as principais etapas e os conceitos

para realização do processo de gerenciamento de riscos de acordo

com a metodologia apresentada pelo COSO.

IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS E CONTROLES

A realização do diagnóstico do processo, no que se refere a riscos e controles, é um sistema complexo que constituiu a base para a realização da avaliação dos riscos e que auxilia na identificação de pontos de defesa já existentes e atuantes que devem ser embarcados para uma estrutura organizada e integrada.

Durante o processo de identificação de riscos e controles, as atividades de controle que contribuem para assegurar que as respostas aos riscos sejam executadas durante o processo analisado devem ser avaliadas a fim de assegurar que as respostas

aos riscos sejam executadas. Essas atividades podem conter controles preventivos, detectivos, manuais ou automáticos. De modo geral, as atividades de controle são compostas por atividades tão diversas, como aprovação, autorização, verificação, reconciliação e revisão do desempenho operacional, da segurança dos bens e da segregação de responsabilidades, alçadas e limites e normatização das atividades.

A identificação de riscos tem como objetivo determinar quais eventos ou incidentes, resultantes de fatores internos ou externos, podem afetar a organização po-

sitivamente ou negativamente. Trata-se de um processo contínuo, dado que novos riscos podem ser conhecidos a qualquer momento.

Eventos de impacto positivo representam oportunidades ou contrabalançam os impactos negativos dos riscos e são aplicados para melhorar o processo de fixação de estratégias ou de objetivos da organização, utilizando-os para a formulação de ações para o aproveitamento dessas oportunidades. Eventos de impacto negativo representam riscos e exigem avaliação e resposta da administração.

AValiação DE RISCOS E CONTROLES

Após a identificação dos eventos, riscos e controles associados ao processo em estudo, é realizada uma avaliação para analisar até que ponto os eventos em potencial podem ter impacto positivo ou negativo na realização dos objetivos definidos pela organização.

A incerteza de eventos em potencial é avaliada pela probabilidade e o impacto de que o evento ocorra. Para isso, as estimativas de probabilidade e grau de impacto de riscos são analisadas por metodologia quantitativa, qualitativa ou uma combinação de ambas, já que, apesar de a metodologia

quantitativa gerar resultados mais precisos, nem sempre é possível utilizar essa técnica.

As técnicas quantitativas são utilizadas quando a organização possui dados precisos e de qualidade, com histórico e frequência de sua variabilidade.

de conhecidos. Geralmente, as técnicas qualitativas de avaliação são empregadas se os riscos não se prestam à quantificação, ou se não há dados confiáveis em quantidade suficiente para a realização das avaliações quantitativas, ou, ainda, se a relação custo-benefício para obtenção e

análise de dados não for viável. Apesar disso, independente da metodologia, a análise é realizada por meio de dados de eventos passados observáveis, os quais fornecem uma base mais objetiva do que as estimativas inteiramente subjetivas. (COSO, 2007)

A organização pode realizar uma nova avaliação dos riscos e controles caso ocorram mudanças importantes na estratégia da empresa, aquisições de recursos, mudanças na conjuntura macroeconômica ou, ainda, mudanças nas operações ou nos métodos de processamento de informações.

RESPOSTAS A RISCO

Após a avaliação de riscos e controles, é necessário determinar como responder aos riscos e às oportunidades identificados, com o intuito de reduzir as ameaças e aumentar as oportunidades aos objetivos da organização. Na avaliação das opções de resposta, a administração considera custos e benefícios relativos às opções, reconhecendo que uma determinada resposta poderá afetar, de forma diferente, a probabilidade e o impacto de cada risco.

As respostas, que dependerão do nível de tolerância ao risco previamente estabelecido pela organização, podem ser direcionadas para descontinuar as atividades que geram os riscos, adotar medidas para minimizar a probabilidade e o impacto dos riscos, compartilhar uma porção do risco com outras unidades ou não realizar nenhuma medida. De outra forma, a administração pode escolher entre evitar, tratar, compartilhar ou aceitar o risco.

Assim que tiver selecionado uma resposta, poderá ser necessário desenvolver um plano de ação para executá-la, estabelecendo as atividades de controles que asseguram o nível de tolerância ao risco definido. O processo de equilíbrio entre o risco e a tolerância pode implicar um processo iterativo, uma vez que podem ocorrer mudanças importantes na organização ao longo do tempo.

MONITORAMENTO DOS RISCOS

O monitoramento dos riscos, que deve ser realizado com periodicidade mínima anual, é o processo pelo qual a administração, por meio de atividades contínuas

ou avaliações independentes, ou por uma combinação dessas, acompanha os riscos e avalia a eficácia das respostas definidas, identificando a necessidade de

novo processo de avaliação ou de resposta aos riscos, além de analisar a existência de novos riscos e controles.

O monitoramento contínuo realizado pela área responsável pela condução do processo é mais eficaz do que as avaliações pontuais que ocorrem após a constatação de alguma deficiência. Por isso, quanto maior o alcance e a eficácia do monitora-

mento contínuo menor será a necessidade de avaliações pontuais.

Por último, todas as deficiências identificadas, capazes de afetar a capacidade da organização de desenvolver e atingir seus objetivos estratégicos preestabe-

lecidos, devem ser relatadas para que a administração possa avaliar a melhor ação a ser tomada – realização de nova avaliação de risco ou redefinição de respostas, por exemplo.

INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Para que o processo de gerenciamento de riscos operacionais seja eficiente, é necessário que todos os envolvidos recebam mensagens claras quanto ao seu papel no processo e ao modo como suas atividades influenciam e se relacionam com o trabalho dos demais na consecução dos objetivos definidos pela administração. (TCU, 2009)

Além disso, é importante que os sistemas de informação registrem, tratem e produzam dados operacionais, financeiros e de conformidade com qualidade, pois eles são a base para a tomada de decisões da administração.

Informações relevantes devem ser identificadas, coletadas e comunicadas a tempo de permitir

que as pessoas cumpram suas responsabilidades. Para isso, é recomendável o desenvolvimento de um plano de comunicação que atinja todos os níveis hierárquicos e as partes terceiras interessadas, contemplando, além dos canais de comunicação padrão, canais alternativos para transmissão de informações delicadas, como atos ilegais.

AValiação E AVANÇO DA Maturidade

Durante a evolução da estrutura de gestão de riscos, e com a realização de processos de gerenciamento de riscos periódicos, a organização passa por cinco níveis de maturidade da gestão de riscos. São eles: básico, em

evolução, estabelecido, avançado e referência.

Em um estágio básico, as atividades de controles são muito limitadas no escopo, o processo possui gestão pontual dos riscos,

a tipologia dos riscos não está definida e existem apenas ações isoladas de controle e mitigação dos riscos. Em seguida, a organização passa para o nível de maturidade em evolução, em que existem limitadas competências

para identificar, avaliar, gerenciar e monitorar riscos, mas já existe uma estrutura organizacional estabelecida, riscos identificados e definidos e sistemática de auto-avaliação dos riscos. No terceiro estágio, estabelecido, a empresa possui competências suficientes para identificar, medir, gerenciar e monitorar riscos, e políticas e técnicas são definidas e utilizadas por toda organização. Além disso, a estratégia de gestão de risco está disseminada, as políticas de gestão de risco estão bem definidas, existem indicadores chave de risco implementadas, cálculo de perda esperada e regulatório

certificado. No nível avançado, a organização possui habilidade para identificar, medir, gerenciar, reportar e monitorar riscos; consistente aplicação de políticas e técnicas por toda organização. Modelos de gestão de risco desenvolvidos nas unidades de negócio, cálculo da perda inesperada e do capital econômico e ferramentas de monitoramento dinâmico das metas. O último grau de maturidade é caracterizado por possuir um modelo de gestão de risco integrado e dinâmico entre as unidades de negócio, capaz de se adaptar aos riscos e aos ciclos de negócio, possui habilidade

bem desenvolvida para identificar, medir, gerenciar e monitorar riscos, cálculo da correlação entre riscos, ferramenta de gestão de portfólio, métricas de retorno ajustado ao risco, total alinhamento com planejamento estratégico, ferramentas integradas de gestão de riscos e alinhamento entre as diferentes funções de riscos.

É importante que, desde a implantação do processo de gerenciamento de riscos, a organização possua uma visão de futuro com o objetivo de atingir o grau de maturidade modelo.

CONCLUSÃO

O gerenciamento de riscos é uma ferramenta bastante eficaz, mas, ainda que o processo tenha sido bem modelado e operado, com a mitigação de aspectos adversos e incertezas, apenas proporcionará uma segurança parcial quanto ao cumprimento dos objetivos de uma organização.

De acordo com COSO (2007), a realização dos objetivos é afetada por limitações inerentes aos processos administrativos, tais como: julgamento humano no

processo decisório, neutralização de controles por conluio de dois ou mais indivíduos e necessidade de considerar os custos e os benefícios associados às respostas a riscos. Além disso, também é necessário considerar que o risco é intrinsecamente incerto e que a probabilidade definida para ele pode se alterar dependendo da conjuntura enfrentada.

Apesar de todo modelo possuir limitação, a metodologia COSO pode garantir que os processos da

organização sejam administrados, permitindo que qualquer desvio nos controles monitorados, por menor que seja, possa ser avaliado e corrigido, se necessário. Nesse sentido, para que haja uma gestão eficiente dos riscos da instituição, torna-se necessário a colaboração de todos os funcionários na realização das atividades internas e externas corretamente, uma vez que tendem a influenciar positivamente os resultados do processo de gerenciamento dos riscos operacionais da entidade.

SOBRE OS AUTORES

Igor Rocha Ferreira

Analista de sistemas, especializado em Sistemas Inteligentes pela UFRJ e Mestre em Finanças e Economia Empresarial pela EPGE/FGV. Possui experiência em gestão de riscos, controladoria, controles internos, auditoria interna, governança corporativa, modelagem de processos de negócio e gestão de projetos complexos. Possui certificação CRMA, PMP e CoBIT.

Marina Silva do Couto

Economista pela UFRJ. Possui especialização em Finanças e Gestão de Riscos pela UFRJ. É mestranda em Finanças e Economia Empresarial pela EPGE/FGV. Possui experiência em gestão de riscos e mapeamento e modelagem de processos de negócio.

REFERÊNCIAS

BCB – Banco Central do Brasil. Resolução nº 3.380, de 2006. Dispõe sobre a implementação de estrutura de gerenciamento do risco operacional. Brasília, 2006.

BIS – Bank for International Settlements. Sound practices for the management and supervision of operational risk. Suíça, 2003.

CGMA – The Global Management accounting designation. Analysis of the challenges and opportunities for improvement. Global State of Enterprise Risk Oversight, II ed. Estados Unidos, 2015.

Ching, H. Y.; Colombo, T.M. Boas Práticas de gestão de risco corporativo: estudo de dez empresas. In: REBRAE. Revista Brasileira de Estratégia, v. 6, n. 1. Curitiba, 2013.

Coimbra, F. C.. Gestão estratégica de riscos: instrumento de criação de valor. Seminários em Administração, VII ed. São Paulo, 2004.

COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Gerenciamento de Riscos na Empresa – Estrutura Integrada: sumário executivo e estrutura. Integrated Framework: Application Techniques. Estados Unidos, 2007.

E&Y – Ernst & Young. Survey conduzido pela Economist Intelligence Unit, 2009.

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Guia de Orientação para Gerenciamento de Riscos Corporativos. Série de Cadernos de Governança Corporativa. São Paulo, 2013.

IIA – The Institute of Internal Auditors. Declaração de Posicionamento: as três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles. Estados Unidos, 2013.

Pereira, E. M.; Bracalente, F.; Dinofre, M.; Bernardinelli, M.L. COSO – The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Associação Nacional dos Servidores Integrantes das Auditorias Internas do Ministério da Educação.

Scofano, C. R. F., Abraham E. F., Silva, L. S., Teixeira, M. A.. Gestão de riscos em projetos: análise das etapas do PMI-PMBOK (Project management institute). Rio de Janeiro, 2013.

Souza, A. A., Ligo, A., Moya, R. W. Gerenciamento, avaliação e quantificação do risco de projetos. Caderno de Pesquisas em Administração, v.2, nº 5, 1997.

TCU – Tribunal de Contas da União. Critérios gerais de controle interno na administração pública. Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países. Brasília, 2009.

A criação da Previdência Complementar dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais

Maria Ester Vêras Nascimento

Este artigo visa a destacar a importância da instauração da Previdência Complementar no âmbito do Poder Público pátrio, usando a situação desse regime previdenciário no Estado de Minas Gerais como objeto de análise. Parte-se da inovação normativa para abordar o tema, seguida da justificativa para a mudança constitucional

e da análise macro das principais mudanças envolvidas no regime inaugurado, assim como as consequências e desafios a serem enfrentados na educação do novo servidor público. Por fim, encerra-se o artigo com pontual observação sobre possíveis direções para o legislador e gestor público no sentido de fomentar o siste-

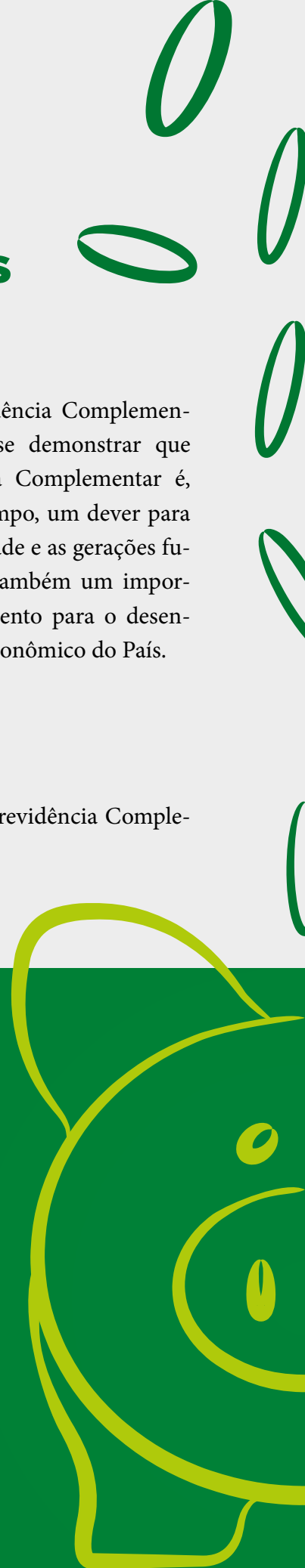
ma da Previdência Complementar. Procura-se demonstrar que a Previdência Complementar é, ao mesmo tempo, um dever para com a sociedade e as gerações futuras, como também um importante instrumento para o desenvolvimento econômico do País.


Palavras-chave - Previdência Complementar, Servidor Público, Entidade Fechada de Previdência Complementar, Prevcom-MG, Minas Gerais.

A CRIAÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

As alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais 20, de 15 de dezembro de 1998, e 41, de 19 de dezembro de 2003, foram uma revolução silenciosa promovida no âmago da estrutura do Poder Público, cujas sementes resultarão em uma profunda mudança no modo de pensar da sociedade brasileira.

Por meio das citadas emendas constitucionais foi inaugurado o regime de Previdência Complementar no âmbito dos servidores públicos. Trata-se de uma verdadeira Política de Estado – apartidária, sem ideologias e desvinculada de quaisquer agendas governamentais.






Os servidores públicos são segurados do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos entes federativos a que estão vinculados. Esse instituto segue, por sua vez, a mesma base do Regi-

me Geral de Previdência Social (RGPS), ou seja, trata-se de um regime estatutário e compulsório, de repartição simples. Na elucidativa lição da doutrina:

No regime geral de previdência social há o que os especialistas chamam de ‘pacto entre gerações’, ou seja, os atuais trabalhadores ativos e os empregadores recolhem contribuições previdenciárias que são aproveitadas para o imediato pagamento de benefícios dos atuais aposentados, daí se falar num regime financeiro de caixa ou de repartição simples. O financiamento do regime geral de previdência social está baseado num grande pacto social de toda a sociedade brasileira, o qual, porém, não está imune a mudanças que podem ocorrer ao longo do tempo, considerando aspectos demográficos, econômicos, políticos e fiscais. (REIS, 2014, pág. 17)



O novo regime de Previdência Complementar é uma alteração necessária, provocada não por movimentos políticos, mas sim por números e dados estatísticos. Sua necessidade é auferida ao se verificar a rápida taxa de envelhecimento da população brasi-

leira, o aumentado da expectativa de vida, a projeção da população ativa no mercado de trabalho para as próximas décadas e o crescente deficit do regime geral e dos diversos regimes próprios de previdência social.

O regime de Previdência Complementar visa ao reequilíbrio da conta previdenciária, à desoneração dos cofres públicos – já sobrecarregados com o pagamento de elevadíssimos proventos que corroem a folha do funcionalismo por não terem o custeio necessário. É alteração que não visa a afrontar os direitos adquiridos dos atuais servidores públicos, sendo voltado para as futuras gerações pois busca salvaguardar os institutos previdenciários pátrios. Trata-se, inegavelmente, de matéria inédita – pelo menos para os quadros da Administração Pública –, o que exige um esforço constante de comunicação, transparência e troca de informações.

É preciso, portanto, divulgar a Previdência Complementar, seus conceitos e suas vantagens, ou seja, dar chance aos servidores públicos de conhecerem o sistema. Apesar de a Previdência Complementar ser nova na seara

dos servidores titulares de cargos efetivos e membros de Poder, o Brasil já detém notável experiência no campo, cujo sistema alcançou nos últimos anos níveis extraordinários de gestão e governança, comparáveis aos de mecanismos similares de países mais desenvolvidos.

Para o servidor público é preciso reafirmar que ao Estado persiste a obrigação de custear os seus proventos, agora balizados de maneira isonômica pelo limite fixado pelo Regime Geral da Previdência Social. Para o valor excedente ao teto previdenciário, o servidor público tem a opção de, a seu critério, contribuir para o regime complementar, de forma a incrementar o seu benefício.

As características essenciais da Previdência Complementar no âmbito dos servidores públicos encontram-se expressamente delineadas no art. 202 da Carta

Magna, alterada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, in verbis:

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Resumem-se, dessa forma, as características do novo regime na complementariedade (em relação ao Regime de Previdência Pública), na autonomia (novamente, em relação ao Regime de Previdência Pública), na facultatividade de ingresso, na comutatividade (o equilíbrio econômico-financeiro e atuarial dos planos de benefício) e na contratualidade (AVENA, 2012, p. 15).

A doutrina, por sua vez, nos fornece os seguintes pontos como elementos-chave do regime de Previdência Complementar:

- ✓ Filiação voluntária (art. 202 da CF/1988; arts. 1º e 16 da LC 109/2001);
- ✓ Gestão privada, por meio de entidades abertas ou fechadas de previdência complementar;
- ✓ Regime contratual, com regras de elegibilidade, elenco de benefícios, custeio e reajuste de aposentadorias definidos no regulamento do plano previdenciário (contrato civil previdenciário);
- ✓ Regime financeiro de capitalização (art. 202 da CF/1988; art. 18 da LC 109/2001). (REIS, 2014, pág. 20)

O novo sistema, portanto, não somente promove a justiça social, como permite o novo servidor contribuir para um regime capitalizado e segregado, com mecanismos de fiscalização informatizados e rigorosos. Os valores dos benefícios, mantidos de forma apartada em uma conta no nome do servidor público, são aplicados pela entidade gestora (conhecidas tradicionalmente como fundos de pensão), com base em cálculos atuariais. Difere do regime de previdência próprio do servidor, em que os valores debitados hoje servem para o pronto pagamento dos servidores aposentados e pen-

sionistas. Considerando o desequilíbrio da tradicional pirâmide populacional brasileira e os altos encargos pagos, é inegável o crescente desequilíbrio dos regimes geral e próprios de previdência social.

A reformulação das previdências federais, iniciada com a criação dos fundos de pensão destinados aos servidores públicos e membros de Poder federais ligados ao Poder Executivo e ao Poder Judiciário, Funpresp-Exe e Funpresp-Jud, por meio da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, chegou aos estados e vem se consolidando. Trata-se de um conceito novo, o de corresponsabilidade pelo benefício por parte do servidor público, o que é justo, especialmente por considerarmos que o Estado deve se pautar pela equidade no tratamento social. É um avanço e ilumina o futuro da Administração Pública, principalmente porque somos sabedores do grande desafio que é manter equilibrada a conta da previdência. **Vislumbra-se um Estado mais isonômico na questão previdenciária, mais consciencioso de suas obrigações para com a sociedade e incentivador da corresponsabilidade pelo planejamento financeiro e previdenciário de gerações.**

Tomando como exemplo o Estado de Minas Gerais, aos servidores titulares e membros de Poder cujos Patrocinadores assinaram Convênio de Adesão com a Prevcom-MG, há hoje a opção de ingressarem no PREVPLAN, o

Plano de Benefícios administrado pela Entidade. Ao contrário de planos oferecidos de forma livre no mercado – como PGBL e VGBL –, os planos administrados por entidades fechadas de previdência complementar como a Prevcom-MG contam com taxas globais inferiores, participação do Patrocinador até os limites do respectivo regulamento, além da possibilidade de participação direta do servidor público na administração da Entidade, por meio de sua candidatura a vagas nos Conselhos Deliberativo e Fiscal. Ingressando em um plano como o PREVPLAN, o servidor público encontra uma forma singular de manter o poder aquisitivo próximo à remuneração que percebia em atividade, decisão fundamental, que atinge todo o grupo familiar.

Tudo isso é, como dito, muito novo, tanto para o Estado e seus representantes como, principalmente, para os milhares de servidores que ainda não conhecem as vantagens da Previdência Complementar. Daí a relevância de fomentar o novo sistema em encontros e fóruns – locais com oportunidade para o debate e o intercâmbio de experiências entre os principais atores do segmento. Chance de conhecer iniciativas de sucesso de outros Estados e discutir fragilidades comuns, uma vez que não há que se falar em concorrência nesse segmento, pois lutar contra a desinformação é meta universal.



Retomando o caso mineiro, a Prevcom-MG foi autorizada a funcionar por meio da Portaria 215, de 28 de abril de 2014, da Previc, tendo o regime de Previdência Complementar mineiro entrado em vigência a partir de 12 de fevereiro de 2015. Atualmente o PREVPLAN conta com três patrocinadores formalizados – os Poderes Legislativo e Executivo do Estado de Minas Gerais, além da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais. Por sua vez, o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas daquele Estado encontram-se organizados em grupo de estudo para discutir a melhor forma de adequar-se ao novo regime de previdência complementar.

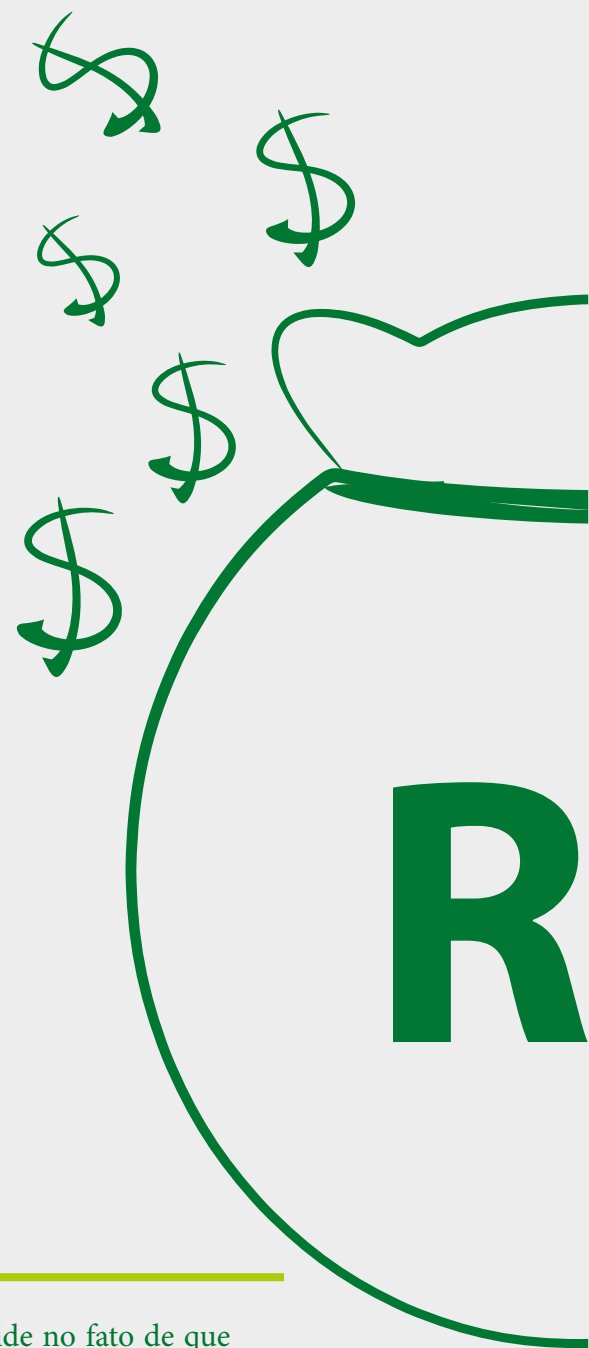
Minas Gerais, dessa forma, se une às demais fundações de Previdência Complementar dos servidores públicos – presentes e em pleno funcionamento nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e


Espírito Santo. Tratam-se de instituições pioneiras, inclusive no que diz respeito à sua constituição jurídica, pois são entidades fechadas de previdência complementar de natureza pública, mas organizadas sob a forma de pessoa jurídica de direito privado, e incumbidas, por ditame estatutário, de manterem-se autônomas do Poder Público – seja em termos administrativos, financeiros, patrimoniais ou de gestão de recursos humanos. Sua natureza pública se manifesta tão somente na observância das normas de licitação e contratação características da Administração Pública – em especial da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Por outro lado, devem atuar com total independência dos atores políticos e institucionais de seus patrocinadores públicos, o que as aproxima – de forma única – das demais entidades do mercado privado. Ensina a melhor doutrina:

A natureza privada da entidade fechada de previdência complementar reside no fato de que tais entidades não integram a Administração Pública. Os recursos previdenciários por ela administrados estão vinculados aos planos de benefício, com titulares determinados.

O patrocinador da entidade e de seus planos de benefício pode ser uma estatal (uma empresa estatal, por exemplo), mas a entidade fechada de previdência complementar é privada, não obstante a ausência de finalidade lucrativa. (...)


A exceção a essa regra se deu com a previdência complementar dos servidores públicos (...). No regime de previdência complementar dos servidores públicos, as entidades fechadas de previdência complementar (Funpresp) gestoras, responsáveis pela execução de tais regimes, possuem “natureza pública”, submetendo-se aos princípios da publicidade, da economicidade, da licitação pública e do concurso público (...). (REIS, 2014, pág. 22)





A legislação permanece silente quanto ao exato enquadramento dessas novas entidades, e caberá indubitavelmente aos estudiosos do Direito a análise pormenorizada das características e peculiaridades dessas pessoas jurídicas. Até lá, caberá a essas entidades desbravar o caminho e oferecer uma rota segura ante o desconhecido. À Prevcom-MG caberá deflagrar a disseminação do conhecimento sobre Previdência Complementar entre os servidores públicos e membros de Poder do Estado de Minas Gerais, que precisam saber que o sistema é altamente desenvolvido e seguro, com estrutura qualificada, que lhes assegura sustentabilidade e credibilidade.

Da mesma forma, sempre que possível, deve-se esclarecer sobre a competência e a atuação dos órgãos fundamentais para a evolução da Previdência Complementar brasileira: o Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC – órgão de regulação), a Câmara de Recursos da Previdência Complementar (CRPC – órgão recursal), a Superintendência Nacional da Previdência Complementar (PREVIC – órgão fiscalizador) e a Secretaria de Políticas de Previdência Complementar (SPPC – órgão de políticas de previdência complementar).



Prova da pujança e adaptabilidade do sistema às vicissitudes foi vista no 36º Congresso Brasileiro dos Fundos de Pensão, o maior encontro anual do segmento e que demonstrou ser, mais uma vez, fórum indispensável para o debate de questões essenciais da Previdência Complementar, tratando de temas como a Adesão Automática.

O sistema atual da Previdência Complementar é, por disposição constitucional, opcional, servindo como uma complementação para a renda do servidor público aposentado. Todavia, esse caráter opcional acaba sendo interpretado, por vezes, como dispensabilidade. Seja devido ao afã dos novos deveres para o cargo para o qual foi investido como servidor, seja por eventual descaso dos órgãos de recursos humanos, que por vezes apresentam a Previdência Complementar apenas de maneira formal, ocorre que a captação de novos participantes apresenta níveis abaixo do previsto, considerando os benefícios envolvidos e o fato de o novo servidor estar limitado ao teto do Regime Geral de Previdência Social. Frente a esse cenário surge o instituto da adesão automática de participantes, que dará um impulso imediato à Previdência Complementar do Servidor

Público. Por meio da adesão automática o novo servidor será automaticamente inscrito no plano de benefícios patrocinado por seu órgão nomeador. Todavia, será garantido ao novo servidor um prazo especial para declarar que não deseja participar da Previdência Complementar, opção que lhe permite ainda ser plenamente reembolsado pelas contribuições eventualmente realizadas. O objetivo é aumentar a captação de

participantes, reduzindo custos e aumentando o rendimento dos benefícios, e chamar a atenção do novo servidor para esse sistema. Sim, a adesão automática é importante, mas não se deve iludir. Se desejamos todos que a Previdência Complementar se estabeleça e sedimente pelo menos parte do seu imenso potencial de crescimento, temos que investir em dois pilares determinantes: educação financeira e previden-

ciária e comunicação. Afinal, não há mecanismo algum de fomento que supere o livre arbítrio: o convencimento pela informação e a sedução pelos benefícios que a Previdência Complementar oferece. Para tanto, mais educação financeira e previdenciária. E mais investimentos em comunicação, para fomentar o diálogo com os nossos futuros participantes.

SOBRE O AUTOR

Maria Ester Vêras Nascimento

Possui formação jurídica e é Diretora Presidente da Fundação de Previdência Complementar do Estado de Minas Gerais – Prevcom-MG. Já atuou na Secretaria de Previdência Complementar – SPC (atual Previc) e foi Diretora de Seguridade na FUNPRESP-JUD – Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário.

REFERÊNCIAS

AVENA, Lygia (Coord.). Características e Princípios Fundamentais do Regime de Previdência Complementar, Fundamentos Jurídicos da Previdência Complementar Fechada. São Paulo: CEJUPREV, 2012.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

REIS, Adacir. Curso Básico de Previdência Complementar. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

A Implantação do Sistema de Compras Compartilhadas Sustentáveis do Ministério Público Federal

Renato Cader da Silva

O presente artigo apresenta o processo de implantação do sistema de compras compartilhadas no Ministério Público Federal (MPF), à luz de um modelo de governança participativo, que tem como pano de fundo a aplicação de critérios de sustentabilidade em todo o ciclo de vida das contratações do MPF. Trata-se do processo de construção de um novo paradigma de contratações no MPF, que começa a ser tangibilizado com os primeiros resultados a serem apresentados no presente artigo. A implantação do sistema envolveu a criação da Coordenadoria de Contratações Nacionais Estratégicas

no Regimento Interno do MPF, a criação do Grupo Técnico de Compras Compartilhadas (GTCC), com a participação de todos os Secretários Regionais e Estaduais, das Procuradorias de cada estado, o que permitiu, por meio de uma construção coletiva, a elaboração do cardápio de compras compartilhadas sustentáveis do MPF, com primeiros resultados, que permitem demonstrar a vantajosidade econômica, ambiental e social na contratação da instituição, conferindo a esse novo modelo de governança em compras a aderência à missão institucional do Ministério Público Federal.


Palavras-chave - Licitações sustentáveis, Compras compartilhadas, Sustentabilidade, Modelo de governança, Gestão Pública, Bens e serviços sustentáveis.

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento organizacional das unidades que lidam com as atividades relacionadas às contratações exige dos gestores uma atuação mais estratégica, com pano de fundo multidisciplinar,

num ambiente de diálogo entre as ciências jurídica, administrativa, econômica, ambiental, social, entre outras. É inexorável a necessidade de convergência institucional entre as chamadas áreas meio





e fim. As atividades administrativas devem ter aderência à missão, aos valores institucionais, ao planejamento estratégico, bem como aos diversos projetos e processos administrativos e finalísticos do Ministério Público Federal (MPF). O Planejamento Estratégico Institucional 2011-2020 do MPF tem como um dos seus objetivos “Proporcionar uma atuação institucional estratégica, efetiva, célere, transparente e sustentável”. Nessa esteira, a Secretaria de Administração tem o desafio de promover instrumentos e ferramentas de gestão que orientem as unidades do MPF à atuação com o foco na estratégica, visando à melhoria contínua da qualidade de nossos processos.

O Sistema de Compras Compartilhadas Sustentáveis do Ministério Público Federal vem estabelecer um novo modelo de governança¹ em compras, com a noção aplicável do conceito de sustentabilidade em todo ciclo de vida das contratações. Esse modelo é uma espécie de bússola para que servidores e unidades envolvidas com contratações atuem de forma sistêmica e integrada, visando à otimização de nossos recursos humanos, logísticos, orçamentários, entre outros.

A implantação do Sistema de Compras Compartilhadas Sustentáveis do MPF começou a ser

materializada quando a Secretaria de Administração (SA) criou uma coordenação específica, chamada de Coordenadoria de Contratações Nacionais Estratégicas, uma nova unidade na Estrutura Organizacional da SA. A nova Coordenadoria tem entre suas atribuições a realização de compras compartilhadas com critérios de sustentabilidade em conjunto com todas as unidades do MPF, padronizando as aquisições de bens e serviços, bem como proporcionando maior economia e qualidade nas contratações do MPF. As compras são realizadas por meio do Grupo Técnico de Compras Compartilhadas (GTCC), formado por todos os Secretários Estaduais/Regionais e Coordenadores de Administração das Unidades. Já foram realizadas as primeiras compras compartilhadas, e os resultados são muito tangíveis em termos de economia processual, de escala e de qualidade.

O modelo de compras compartilhadas exige esforço de diversas equipes e unidades do MPF que participaram efetivamente do GTCC, coordenado pela Secretaria de Administração. O GTCC, além de suas atribuições relacionadas ao apoio e à realização das compras compartilhadas sustentáveis, vem melhorar a qualidade do planejamento das contratações do MPF. Nesse sentido, é elaborado o chamado

¹ Governança do setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. (TCU, 2013)

Cardápio de Compras Compartilhadas do MPF – instrumento que define as contratações compartilhadas a serem realizadas nos próximos dois anos². São diversos objetos de contratação, tais como bens de uso comum, serviços, tecnologia da informação, entre outros. Um diferencial do cardápio reside no fato de as unidades de

outros estados poderem ser gerenciadoras também das compras compartilhadas – é uma forma de aproveitar o expertise acumulado das unidades e, ao mesmo tempo, motivar os servidores.

A Secretaria de Administração do Ministério Público Federal implantou o Sistema de Compras

Compartilhadas Sustentáveis no MPF, que já apresenta os primeiros resultados concretos a serem apresentados no presente artigo. São diversos os desafios na efetivação desse novo modelo, que vem dar um tom estratégico nas contratações do MPF e com o foco na convergência institucional.

10 RAZÕES PARA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE COMPRAS COMPARTILHADAS NO MPF

As unidades do MPF, de forma geral, realizam suas licitações para os mesmos objetos, gerando custos processuais muitas vezes desnecessários, visto que poderiam fazer compras compartilhadas, conjugando economia, eficiência organizacional e qualidade nas

aquisições. O projeto vem tangibilizar o tema “compras compartilhadas sustentáveis” como instrumento econômico capaz de estimular padrões de consumo que incluam critérios ambientais, sociais e ganhos econômicos na

aquisição de bens e serviços no MPF.

A seguir, são elencadas 10 razões para a implantação do Sistema de Compras Compartilhadas Sustentáveis do MPF:



2 As compras são divididas em Nacionais, Regionais e Estaduais, sendo definidas de acordo com cada objeto.

1) Construção coletiva

O alinhamento da filosofia de gestão de compras, com enfoque sistêmico, agrega valor para todo o MPF, na medida que as unidades passam a pensar e agir em conjunto, elementos que caracterizam a convergência ins-

titucional, que tem como pano de fundo a construção coletiva. Esse é um caminho promissor para qualquer modelo de gestão, uma vez que as unidades passam a se sentir parte do processo de construção, bem como dos

resultados – o que é fator motivacional para os servidores da casa, que, em vez de serem submetidos a um modelo autocrático, são agentes de construção de um modelo que tem como pano de fundo a gestão participativa.

2) Padronização

O princípio da padronização, disposto no inciso I do art. 15 da Lei nº 8.666/93, traz a necessidade de observância pela administração, sempre que possível, compatibilizando especificações técnicas e de desempenho, com os devidos cuidados no sentido de não restringir a competitividade. Tal princípio visa a conjugar a otimização dos gastos públicos com a qualidade das aquisições de bens e serviços. Nas palavras de Marçal Justen Filho, é um “instrumento de racionalização da atividade administrativa, com redução de custos e otimização da aplicação de recursos. Significa que a padronização elimina variações tanto no tocante à seleção de produtos no momento

da contratação, como também na sua utilização, conservação, etc.” (JUSTEN FILHO, 2004)

Além de a padronização ser tratada no universo jurídico como elemento relevante nas contratações, a ciência administrativa já aborda o tema historicamente, passando pelos estudos de gestão da qualidade, gestão da produção, logística, planejamento, certificações, entre outras áreas de conhecimento. A padronização é elemento fundamental na melhoria contínua da qualidade das contratações do MPF.

Definir as melhores especificações técnicas na aquisição dos produtos e serviços é o grande

desafio da qualidade das contratações. Se cada unidade comprar de forma individualizada a mesma família de bens, implica o risco maior de haver um maior número de unidade comprando com a qualidade abaixo do esperado. Se somarmos esforços na definição das especificações e aproveitarmos as especificações bem-sucedidas, teremos menos riscos de comprarmos a caneta que não escreve ou a cadeira sem ergonomia. Na compra compartilhada, especificações de qualidade poderão reger todas as unidades do MPF com produtos e serviços de qualidade, agregando valor para a instituição como um todo.

3) Integração dos procedimentos

A falta de integração dos procedimentos de contratação dos diversos envolvidos gera problemas constantes de custos,

retrabalho e tempo para cumprimento dos contratos. O novo modelo busca a integração dos procedimentos e melhor geren-

ciamento das informações sobre as compras do MPF como um todo.

É fundamental que todas as unidades padronizem seus procedimentos para evitar divergência de processos e entendimentos. Alinhar conceitos e procedimentos significa melhorar o processo de sinergia, comunicação e integração das diversas unidades envolvidas. A integração de procedimentos é um elemento que induz a um ambiente favorável, à integração das equipes e unidades do MPF.

No sistema de compras compartilhadas, as rotinas de trabalho passam a estar mais alinhadas ao modelo que se propõe, numa tentativa de responder às necessidades e peculiaridades de cada região. Entretanto, a simples realização das compras compartilhadas não é suficiente para garantir uma integração adequada nas etapas do processo de compra, uma vez que são necessários métodos padroniza-

dos que facilitem a utilização e o gerenciamento de informações criadas com base no trabalho do GTCC e da Coordenadoria de Contratações Nacionais Estratégicas. Tais unidades são fundamentais para criar, amadurecer as rotinas de trabalho conjunto, e, sobretudo, promover a integração dos procedimentos.

4) Economia de escala

A economia de escala, presente nos estudos das ciências econômicas, aponta que a produção em larga escala reduz custos de matéria-prima e de produção, além de ter forte correlação com a concorrência. De acordo com Kotler (2000), o preço é um elemento flexível que pode ser alterado com rapidez, sendo a concorrência de preços o maior problema que as empresas se deparam. Na abordagem do

marketing, a precificação mais simples pode ser feita pelos preços praticados pela concorrência. Kotler (2000) entende que quando isso acontece, a política da organização é orientada para a concorrência e dependente do comportamento do consumidor.

Tal perspectiva é observada nas compras públicas, tendo em vista que a compra de bens em maior

quantidade aumenta a disposição de as empresas fornecerem menor preço. Se as unidades do Ministério Público Federal comprarem em conjunto, a probabilidade de se obter maior vantagem econômica é maior. Isso pôde ser constatado nas primeiras compras compartilhadas realizadas após a implantação do sistema, o que será demonstrado posteriormente.

5) Aproveitamento do expertise das unidades

O aporte técnico-intelectual do quadro de servidores do MPF é significativo. Há vários servidores e unidades que têm muito conhe-

cimento acumulado nas especificações e aquisições de diferentes objetos de contratação.

Esse conhecimento geralmente é aproveitado no âmbito de cada unidade que abriga seus servidores, agregando valor para

a unidade e não para o MPF como o todo. Com a implantação do sistema de compras compartilhadas, as unidades que têm conhecimento específico na aquisição de algum objeto poderão gerenciar uma compra ou elaborar Termo de Referência, ou contribuir para ambos. Esse modelo é fator moti-

vacional para todos os servidores que colaborarem, que terão seus trabalhos sendo vistos e reconhecidos pela instituição.

No sistema de compras compartilhadas é elaborado o Cardápio de Compras Compartilhadas, no qual encontram-se as unidades

que se candidataram voluntariamente como órgão gerenciador de uma compra compartilhada ou responsável por elaborar um Termo de Referência. A diretriz é que as unidades que se candidatarão recebam apoio com capacitação e divulgação dos resultados de seus trabalhos.

6) Otimização de Recursos Humanos

Ao mesmo tempo em que o aproveitamento dos expertises das unidades já propicia a otimização dos recursos humanos, o próprio sistema de compras compartilhadas faz com que os diversos pregoeiros e servidores que trabalham direta ou indiretamente no processo de contratação deixem de utilizar seu tempo para fazer ou participar de um

mesmo processo de contratação que outra unidade poderia fazer. Tais servidores podem canalizar esforços para outras atividades que agreguem mais valor em sua unidade, otimizando os recursos humanos da instituição.

Impende ressaltar que o nosso ambiente normativo, entendendo as vantagens de um sistema de

compras compartilhadas, evoluiu nesse sentido. O Decreto nº 8.250/2014 traz uma inovação favorável à otimização dos recursos humanos, ao permitir que o parecer da unidade de assessoramento jurídico do órgão gerenciador pode servir para os órgãos participantes.

7) Maior qualidade no planejamento das contratações

A fase interna de uma licitação é fator-chave para o sucesso da contratação. Muitas vezes os gestores, com a necessidade de atender às demandas emergenciais da Administração, falham de diversas maneiras no planejamento da contratação, tais como equívocos nas especificações do objeto, dimensionamento das quantidades que destoam da real necessida-

de, problemas nas exigências do edital, entre outras questões que são recorrentes no dia a dia do gestor de compras.

Com a implantação do Sistema de Compras Compartilhadas, as unidades são induzidas a fazer o planejamento no momento adequado e de forma alinhada às demais unidades, tendo em

vista que o planejamento, sob um enfoque mais sistêmico, é único em uma compra compartilhada, sendo a soma dos esforços de cada unidade em prol de um único planejamento para a aquisição de cada objeto. Nesse novo modelo, o processo de planejamento passa a ter mais qualidade, agregando valor para todo o Ministério Público Federal.

8) Gestão do conhecimento

A ideia de que o conhecimento é um processo cai muito bem no sistema de compras compartilhadas sustentáveis, uma vez que os conteúdos são dinâmico, imersos num ambiente normativo e num mercado que está em constante transformação. Nesse sentido, é de suma importância que os gestores e os servidores envolvidos com o tema sejam capacitados e, ao

mesmo tempo, multiplicadores, para que o conhecimento seja disseminado para maior número de servidores do MPF.

O novo modelo tem como diretriz a capacitação com periodicidade definida, em uma metodologia que permita cursos presenciais, cursos em EAD, uso de recursos audiovisuais, como

videoconferência e a TV MPF. No processo de capacitação, é importante priorizar as unidades que são candidatas a gerenciar alguma compra compartilhada e, também, aquelas que serão responsáveis por elaborar Termo de Referência. Por sua vez, aquelas que não são candidatas precisam estar capacitadas para que possam se candidatar no futuro.

9) Economia Processual

No MPF, há 32 unidades no Brasil que fazem suas compras de forma individualizada, ressaltando que as procuradorias de cada estado realizam as compras para as procuradorias dos municípios, que até o fim de 2015 chegará a 270 o número de procuradorias nos municípios – as chamadas PRMs.

Com a realização das compras compartilhadas há uma economia significativa de processos,

uma vez que para cada compra compartilhada, 31 unidades vão deixar de fazer uma licitação, o que gera economia de diversos recursos organizacionais. De acordo com o Instituto Negócios Públicos (2014), o custo de um processo licitatório está estimado em R\$ 12.849,00 (doze mil, oitocentos e quarenta e nove reais). Quando realizamos contratações compartilhadas, há um órgão gerenciador e vários órgãos participantes,

reduzindo consideravelmente o custo processual, dependendo da quantidade de entidades envolvidas. Se todas as unidades do MPF participarem das compras compartilhadas, a economia processual será de R\$ 398.319,00 (trezentos e noventa e oito mil e trezentos e dezenove reais) para cada compra compartilhada realizada, fora o ganho de escala a ser contabilizado em cada uma.

10) Sustentabilidade

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 acolheu o princípio da eficiência, acompanhando a tendência mundial de cada vez mais avançar na aferição do grau de eficiência, eficácia e efetividade da gestão, além do exame da legalidade e da conformidade dos

atos administrativos. O contexto vigente exige das organizações públicas a adoção de práticas que envolvam a harmonia das dimensões econômica, social e ambiental nos processos e projetos. Sendo assim, faz-se necessário que servidores,

gestores e tomadores de decisão estejam alinhados com os novos rumos a serem tomados pelos governos, sociedade e mercado.

METODOLOGIA

A Implantação do Sistema de Compras Compartilhadas Sustentáveis do MPF envolveu:

1) A criação de uma Coordenadoria no Regimento Interno do MPF, cujas atribuições estão descritas na Portaria SG/MPF nº 382, de 5 de maio de 2015:

a) Desenvolver, propor e implementar modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição e contratação compartilhada de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos do MPF;

b) Planejar, coordenar, monitorar e operacionalizar as atividades relacionadas à inteligência e à estratégia de licitação, aquisição e contratação de bens e serviços de uso em comum a partir da demanda estimada pelas Unidades do MPF;

c) Coordenar o processo de padronização e catalogação de itens sob sua responsabilidade no catálogo de materiais e serviços do MPF; entre outras.



2) A criação de um Grupo de Trabalho, por meio da Portaria SG/MP nº 1.022, de 18 de agosto de 2014, que instituiu o Grupo Técnico de Compras Compartilhadas (GTCC), constituído pelo Secretário de Administração, seu adjunto, os Secretários Estaduais e Regionais e os Coordenadores de Administração, para atuar como instância consultiva e de suporte técnico às compras compartilhadas.

3) A definição, por meio do GTCC, do Cardápio de Compras Compartilhadas do MPF.

O Cardápio de Compras Compartilhadas é construído de forma coletiva nas reuniões do GTCC. É feito o planejamento das contratações por objeto para os próximos dos anos. O diferencial metodológico desse modelo reside no fato de as unidades poderem se candidatar voluntariamente a gerenciar uma compra compartilhada, gerando fator motivacional e reconhecimento para as equipes.

PRIMEIROS RESULTADOS DA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE COMPRAS COMPARTILHADAS SUSTENTÁVEIS NO MPF

Os primeiros resultados da implantação do sistema de compras compartilhadas do MPF já podem ser apresentados por meio dos cálculos realizados de economia

processual com a efetivação das primeiras compras, da economia de escala das compras realizadas, bem como da aplicação dos critérios de sustentabilidade

nas contratações, tendo como exemplo a compra compartilhada de material de expediente.

Economia Processual

De acordo com o Instituto Negócios Públicos (2014), o custo de um processo licitatório está estimado em R\$ 12.849,00 (doze mil, oitocentos e quarenta e nove reais). Quando realizamos contratações compartilhadas, há um órgão gerenciador e vários órgãos participantes, reduzindo consideravelmente o custo processual, dependendo da quantidade de

entidades envolvidas. De acordo com a Coordenadoria de Contratações Nacionais Estratégicas, nas seis primeiras compras compartilhadas realizadas, se cada unidade/órgão fosse realizar a sua licitação de forma isolada, teríamos um custo processual estimado em R\$ 2.210.028,00 (dois milhões, duzentos e dez mil e vinte e oito reais). Com a realização

das compras compartilhadas, a estimativa de custo processual é de R\$ 77.094,00 (setenta e sete mil e noventa e quatro reais), o que representou, até o momento, uma **economia de R\$ 2.132.934,00** (dois milhões, cento e trinta e dois mil e novecentos e trinta e quatro reais).

Economia de Escala

A economia de escala é obtida pelo aumento nos quantitativos dos objetos licitados. Nas cinco primeiras compras, já realizadas, observou-se uma **economia de escala de cerca de 30,38% em relação ao preço médio estimado.**

O cálculo do ganho de escala em cima do valor estimado antes da sessão pública pode ser

um indicador ainda um pouco falacioso, tendo em vista que ele dependerá da qualidade da pesquisa de mercado. Uma forma de demonstrar com maior acurácia o ganho de escala em uma compra compartilhada é fazer a análise comparativa entre a última compra e a atual. De acordo com a Coordenadoria de Contratações Nacionais Estratégicas

do Ministério Público Federal, a economia real das primeiras cinco compras compartilhadas realizadas foi de **11,76% em relação ao valor da última aquisição**, corrigido pelo IGPM dos últimos doze meses.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implantação do sistema de compras compartilhadas no Ministério Público Federal (MPF) foi um processo que envolveu o apoio de todas as unidades, um elemento motivacional que fez a diferença para o sucesso do projeto. O modelo de governança proposto, participativo e com construção coletiva, favoreceu a criação de uma atmosfera de colaboração entre os diversos atores envolvidos com o tema. Esse novo modelo é propulsor no processo de melhoria da qualidade das contratações do MPF. A perspectiva da qualidade está diretamente relacionada à aplicação de critérios de sustentabilidade em todo o ciclo de vida das contratações. Trata-se do processo de constru-

ção de um novo paradigma nas contratações no MPF, que começa a ser materializado com os primeiros resultados apresentados no presente artigo.

O novo modelo de governança tem como pano de fundo a sustentabilidade aliada à qualidade. A diretriz é pensar, planejar, agir e, sobretudo, construir em conjunto uma gestão de compras cada vez mais profissionalizada no Ministério Público. Os próximos anos serão desafiadores, tendo em vista que o processo está em fase de maturação, o que exige de servidores e gestores a canalização de esforços para que se possa promover melhorias contínuas com base na experiência de cada compra compartilhada. Os próximos anos já estão planejados por meio do

Cardápio de Compras Compartilhadas sustentáveis do MPF, com o desafio conjunto de várias unidades gerenciarem e/ou colaborarem para o processo como um todo.

Os primeiros resultados aqui apresentados permitem demonstrar a vantajosidade econômica, ambiental e social nas contratações da instituição, conferindo a esse novo modelo de governança em compras a aderência à missão institucional do Ministério Público Federal. É um caminho promissor, que vem otimizar o uso dos recursos orçamentários, humanos, logísticos e de tecnologia da informação do MPF, com o foco na qualidade e na sustentabilidade nas contratações.

SOBRE O AUTOR

Renato Cader da Silva

Doutor pela UNICAMP. Mestre em Administração Pública pela FGV. Integrante da carreira de gestor governamental do Ministério do Planejamento. Foi Secretário de Administração do MPF. É professor do MBA da FGV. Um dos vencedores do Prêmio Inovação na Gestão Pública com o projeto “Compras Sustentáveis: experiência de compra compartilhada”.

REFERÊNCIAS

BARKI, Tereza Villac Pinheiro; CADER, Renato. Compras Públicas Compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. Revista do Serviço Público, v.63, n.2, abr/jun. 2012, p. 157-169.

GUIA de Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho. Disponível em: <www.csjt.jus.br/responsabilidadesocial>.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei das Licitações e Contratos Administrativos. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004, p. 144.

KOTLER, P. Administração de marketing. São Paulo: Prentice Hall, 2000.

Portaria SG/MPF nº 382, de 5 de maio de 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/123456789/26764/PT_SG_MPF_2015_382.pdf?sequence=5>.

REFERENCIAL BÁSICO DE GOVERNANÇA aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/home/home.htm>>.

SILVA, Renato Cader. Compras Compartilhadas Sustentáveis: construindo um novo paradigma. Revista do 5º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, 2014.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS: DIVISION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Agenda 21. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_04.shtml>.



O FUTURO DA EDUCAÇÃO EXECUTIVA E DO MBA: COMO EDUCAR NOSSOS GESTORES, EXECUTIVOS E EMPRESÁRIOS?

Rivadavia C. Drummond de Alvarenga Neto

Ao examinar tendências nos programas internacionais de MBA, observa-se que o modelo estadunidense tradicional denominado *Full-Time* MBA, com duração de dois anos em regime de dedicação exclusiva, vem perdendo espaço

como modelo dominante. Um conjunto de outras ofertas e possibilidades, como o MBA *Part Time* (em tempo parcial, normalmente às noites e/ou fins de semana), o *Executive* MBA (MBA para Executivos) e o MBA *Online*

(totalmente ou parcialmente a distância, ampliado pelas possibilidades da “virtualidade”), vem sistematicamente abocanhando sua fatia no mercado global tradicionalmente dominado pelos *Full-Time* MBA.

É importante que o leitor situe a problemática no ambiente brasileiro. Aqui, o MBA tomou o formato da pós-graduação lato sensu e confere certificado aos concluintes, diferenciando-se da pós-graduação stricto sensu em Administração, cujos concluintes são diplomados como mestres e doutores. Autores como Mintzberg, da *McGill University*, Datar e Garvin, da *Harvard Business School*, e Pfeffer, da *Stanford Graduate School of Management*, têm questionado o *status quo* e criticado as premissas que tradicionalmente sustentam tais programas.

Há algum tempo me debruço sobre o tema e tive a oportunidade de conhecer experiências na

Europa, América do Norte, Ásia e África, atuando como professor e participando de colóquios e seminários exclusivos, como o *MBA Roundtable*, na *Darden School of Business* da Universidade da Virgínia, e o *Global Colloquium on Participant-Centered Learning*, da *Harvard Business School*.

Acirradas pelo declínio no número de matrículas observado nas escolas que compõem os rankings dos 30 melhores programas de MBA do mundo, segundo as publicações de *Business Week*, *The Economist* e *Financial Times*, as críticas mais contundentes expõem problemas recorrentes, como o choque de duas culturas (*legitimidade versus*

aplicação); o declínio do envolvimento dos participantes, mais preocupados com o *networking* e as atividades sociais e menos envolvidos com o processo de aprendizagem; a composição do corpo de professores (acadêmicos *versus* profissionais de mercado); e o domínio (quase) absoluto de aulas unicamente expositivas, em detrimento das possibilidades do guarda-chuva denominado *Participant-Centered Learning* (PCL) – aprendizado centrado no participante.

Como ensinar temas como liderança, globalização, inovação, execução, poder, política, criatividade e ética, entre muitos outros? Na tentativa de responder a todas essas críticas e reinventar suas ofertas, novas tendências saltam aos olhos:

- Redução do tempo de integralização, flexibilidade curricular e importância crescente de *rankings* e reputação guiando critérios de escolha;
- Necessidade imperativa de modelos mais centrados no participante, observando-se premissas como aprendizado experiencial e protagonismo dos participantes;
- Profundo repensar sobre a prática docente em quesitos como sólida formação acadêmica, experiência profissional relevante, amplo repertório de técnicas e práticas pedagógicas/metodológicas (para além da aula unicamente expositiva) e a introdução do conceito do entretenimento (a educação revigorada pelo prazer), pela criação de ambientes de aprendizado engajadores, estimulantes e criativos;
- Ubiquidade de novas tecnologias nos ambientes de aprendizado embarcadas em conceitos como *flipped classroom* (sala de aula invertida), *blended learning* (combinação do presencial com o virtual) e *adptative learning* (aprendizado adaptativo).

Escolas em todo o mundo vêm experimentado novos formatos: a *London School of Business and Finance* (LSBF) oferece MBA por meio de mídias sociais, o INSEAD (França) vende conteúdos educacionais pela *Itunes Store* da *Apple*,

a *Sloan School of Management* (MIT) disponibiliza conteúdos on-line sem custo algum pela internet, e Harvard e MIT se uniram em torno de um MOOC (sigla em inglês para Curso On-line Aberto e Massivo) de-

nominado EDX. Diante de todas as questões que aqui exponho, a grande conquista é a ampliação da discussão curricular tradicionalmente e simploriamente associada ao “sequenciamento de disciplinas”.

Currículo também significa um conjunto de escolhas nas seguintes dimensões:

- Conteúdo: conceitos, teorias, técnicas e estilos de pensamento;
- Pedagogia: métodos e processos, aulas expositivas, estudos de caso, simulações, jogos e trabalhos de campo/em equipe;
- Arquitetura: estrutura e sequenciamento de disciplinas, percurso formativo do aluno, certificações e *joint degrees* (dupla diplomação);
- Proposta de valor: propósitos educacionais aos quais o currículo serve como perfil do egresso.

CONCLUSÃO

As conclusões nos remetem à necessidade de se reequilibrar o processo de ensino-aprendizagem na tríplice perspectiva do **saber** (fatos, modelos e teorias que conformam o repertório de uma profissão ou prática), **fazer** (capacidades e técnicas que possibilitam a prática/execução) e **ser** (compromissos e propósitos que constituem o caráter de um indivíduo, sua visão de mundo e identidade profissional).

SOBRE O AUTOR

Rivadavia C. Drummond de Alvarenga Neto

Reitor do Centro Universitário de Belo Horizonte (UNIBH) e Presidente da HSM Educação Executiva. Pós-doutor pela Universidade de Toronto–Canadá. Professor Associado na Universidade de Hong Kong.



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO