

Qual a importância da Independência da Função de Auditoria na organização e no futuro dos Tribunais de Contas do Brasil?



Amauri Perusso

Resumo

Este artigo se destina a dar continuidade ao debate sobre a organização dos Tribunais de Contas, identificando as características de cada uma das funções¹, para determinar a eficiência na prestação da competência constitucional do Controle Externo Brasileiro e de garantir a legalidade processual. Caracterizar, com clareza, a função julgadora e parecerista dos Ministros, Conselheiros e seus substitutos, a função de assegurar a legalidade processual aos Membros do Ministério Público de Contas e estabelecer a Independência da Função de Auditoria, exercida por Servidores concursados e qualificados para realizar esta atividade de Estado com exclusividade. Três funções, com três titularidades distintas. Organização e funcionamento dos Tribunais de Contas Brasileiros; afirmação do caráter técnico no Controle Externo; definição dos papéis funcionais nos Tribunais de Contas.

NESTE ARTIGO

Soberania e inclusão social • Inseridos no desgaste • Política de Estado • Justificação técnica • Carreira nacional • Organização das funções • Conselho de Auditoria • Cidadania • Transparência

O desenvolvimento com soberania e a inclusão social são questões centrais do Brasil

O Brasil vive uma grave crise econômica cujas opções políticas adotadas para seu enfrentamento conduzem o país à desindustrialização, o que nos coloca, em muitos traços, num processo de recolonização. Os Países centrais - de economias mais desenvolvidas - e a China - propõem a integração do Brasil, no mundo globalizado, na condição de “grande fornecedor de matérias-primas” (soja em grão, carne “in natura”, minério de ferro e outros minérios, petróleo bruto) sem maior agregação de valor. Nessa toada, o próximo passo deverá ser o fornecimento de minerais críticos (terras raras, onde somos a segunda maior reserva do planeta) sem processamento.

A elite Brasileira foi ganha, ideologicamente, para um discurso contra o Estado nacional e é incapaz de produzir um projeto de nação. No momento, apropria um discurso rebaixado para disputar o poder.

O Estado é impedido de investir, com uma política financeira baseada em “arcabouço fiscal” e, antes disso, foi “teto de gastos” constitucionalmente estabelecido, gerando insuficiente infraestrutura, tendo como consequência baixo crescimento econômico, o que não autoriza a incorporação da força produtiva da juventude brasileira.

Enquanto o sistema capitalista atinge sua nova fase de “modelo financeirizado”, ou “A era do Capital Improdutivo”, como intitula Ladislau Dowbor², com a acumulação da riqueza e da renda, em escala global - e no Brasil – ocorrendo, principalmente, pela “troca de papéis”, e pela venda de informações, não mais tendo como centro dinâmico a produção de bens.

Nosso País paga as maiores taxas de juros reais do planeta na dívida pública da União (nunca auditada devidamente, mesmo com a previsão constitucional – art. 26 ADCT da CRFB de 1988).

O povo é extorquido pelo sistema financeiro. Há crise para a maioria e excelentes resultados para os Bancos e financeiras. Não são investidores. Trata-se de especuladores.

Importante destacar o recente escândalo do Banco Master, que explicitou o novo patamar da corrupção no Brasil e revelou a corrupção estrutural do sistema financeiro, envolvendo autoridades dos poderes executivo, legislativo e judiciário e determinando maior extração de riqueza e ampliação da desigualdade³.

A reforma da previdência (EC 103/2019) produziu no setor público, um grave conflito geracional, consideradas as datas de ingresso. Indispensável considerar esses fatores nos planos de carreira e nas políticas remuneratórias. O aumento da idade mínima e, especialmente, o fim da integralidade e paridade na aposentadoria, exigem o reexame da vida e da cultura do Trabalhador do Controle Externo.

Inseridos no desgaste

Fazendo parte das Instituições Republicanas, inseridas no contexto nacional, é compreensível que os Tribunais de Contas tenham sido arrastados para a crise que atinge o mundo político. Os escândalos se sucedem, com Conselheiros sob investigação ou denunciados. Alguns afastados. A crise é o produto da violação da Constituição de 1988: a escolha de Ministros (último escolhido pela Câmara dos Deputados, Odair Cunha, foi indicado por partido político) e Conselheiros (lembrando a escolha de Domingos Brazão, como Conselheiro do TCE-RJ), muitas das vezes sem observação da idoneidade moral, conduta ilibada e saberes para o exercício do cargo.

Governos e parlamentos seguem mantendo conduta idêntica nos processos de escolhas.

Razões de Política de Estado para a Independência da Função de Auditoria

Os Tribunais de Contas são órgãos de Estado, com estatura constitucional. O sistema de controle externo é indispensável ao Estado Democrático de Direito.

O “devido processo legal de contas”, deve ser estruturado em fases independentes de acordo com as distintas funções que atuam no Sistema, quais sejam: a auditoria (que elabora o relatório compondo a peça principal do processo de contas e reexamina os achados de auditoria a partir dos elementos de defesa aportados pelo gestor), o ministério público de contas (que analisa o relatório e as razões da defesa e organiza seu pronunciamento) e o corpo julgador (que emite parecer a ser submetido ao parlamento ou julga as contas de gestores).

Três funções, três titularidades distintas

Representação visual da estrutura funcional descrita no artigo.



Justificação Técnica à Independência da Função de Auditoria

A teoria da “processualidade ampla” exige que toda atuação estatal ocorra por meio de processo adequado aos fins que se propõe e que observe os preceitos de respeito às garantias no processo de contas.

Dentro da adequada estruturação do processo de contas, não se pode permitir que fases/etapas necessariamente distintas e independentes sejam de responsabilidade (alcance) da mesma função. Essa é a lógica do Poder Judiciário, que exige que os julgadores sejam imparciais e respeitem o princípio da demanda. Utilizando a mesma lógica, em analogia aos Tribunais de Contas, entende-se que os Ministros/Conselheiros (e o Ministério Público) não participem de outras fases do processo de contas, exceto a de julgamento/Parecer (não se ignora o papel administrativo e de representação institucional).

Construir uma carreira nacional de Auditoria, uniformizando os Tribunais de Contas Brasileiros

O objetivo é denominar de Auditor de Controle Externo – ACE – aqueles Servidores que atuam na atividade finalística e que foram admitidos por concurso público de nível superior, para exercício de competências atribuídas aos Tribunais de Contas no artigo 71, da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB.

É matéria atual e oportuna para todos os Tribunais de Contas do Brasil, ao lado de determinação de Garantias e Prerrogativas para os atos de auditoria e, igualmente, da escolha do Dirigente máximo (Secretário ou Diretor) de Controle e Fiscalização, bem como, da formação de um Órgão Colegiado de Auditoria, pelos próprios Auditores.

É a resposta mais eficaz e imediata, posto que independe das alterações Constitucionais e não conflita com a aprovação as PECs apresentadas ao Congresso Nacional e defendidas pelas entidades organizativas e é permanente, para conferir aos Tribunais de Contas uma característica de Órgão técnico, segregando suas principais funções (Auditoria de Controle Externo/MPC/Pareceristas-Julgadores).

Auditoria é ato de auditor. Controle Externo é o que determina a CRFB de 1988 como atribuição para os Tribunais de Contas. Denominação respeitável nos Países desenvolvidos (Auditor) com nome ligado à função.

Na sequência deve-se organizar todas as outras carreiras, descrevendo – claramente – suas funções e protegendo-as dentro da grande função de controle externo.

O sistema de controle externo brasileiro está em construção, daí este ajuste necessário.

Organizando as demais Funções nos Tribunais

A carreira de Auditor de Controle Externo ajudará na definição dos cargos de apoio dentro dos Tribunais. A multiplicidade de denominações atuais, ainda existentes, cria tensão, determina desvios de funções e desorganiza a estrutura de auditoria e todo o sistema de apoio.

“A Independência dos Auditores é emancipatória. Aproxima as categorias e constrói a solidariedade entre os trabalhadores dos Tribunais de Contas. Aperfeiçoa o sistema. Ganha a Sociedade! Ganham os trabalhadores e a cidadania!”. Revista da Fenasc “Controle Externo Brasileiro em Revista”, edição número 01, ano de 2016.

Importante trazer as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor (NBASP) de 2015, no que trata dos princípios e do comportamento ético - da Independência e objetividade Requisitos institucionais: Item 46:

“... Um ordenamento adequado e eficaz ajuda a garantir que o Tribunal de Contas e os seus auditores estejam livres de interferências na escolha das questões de auditoria, bem como no planeamento, programação, execução, elaboração de relatórios e monitoramento das auditorias, no acesso a informações, na aplicação das decisões e sanções, no conteúdo e na periodicidade dos relatórios de auditoria, bem como na sua publicação, divulgação e disseminação...”

Quando uma matéria conquista consciência coletiva dentro dos Tribunais de Contas

Assim, entidades congêneres, consideradas as três principais funções dentro dos Tribunais: função julgadora, Ministros/Conselheiros e seus Substitutos (ATRICON); função de defesa da Lei e do Erário, Procuradores de Contas (AMPCON); e função de Auditoria, Auditores e Servidores de Controle Externo (FENASTC) declararam reconhecimento público na defesa de ajuste da denominação de Auditores de Controle Externo.

ATRICON - PEC 22/2017 – Senado, propõe: “Art. 4º - § 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos: IV - um dentre os Auditores de Controle Externo do Tribunal, nomeados em decorrência de concurso público há pelo menos 10 anos, escolhido pelo Tribunal de Contas da União a partir de lista tríplice formada pelos integrantes da carreira, segundo o critério do merecimento”.

AMPCON - PEC 329/2013, Câmara dos Deputados: “Art. 75. Os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de Município, onde houver, serão integrados por 7 (sete) Conselheiros, que satisfaçam os requisitos prescritos no art. 73, §1º desta Constituição, sendo nomeados pelo Chefe do Poder Executivo respectivo, respeitada a seguinte ordem:

Vale destacar, na PEC 329/13, sobre a segregação das funções:

“Art. 6º. V. A separação entre as atividades deliberativa e de fiscalização e instrução, sendo estas coordenadas por um Diretor-Geral eleito dentre os auditores de controle externo”.

A **FENASTC**, em representação dos trabalhadores, através da PEC 75/2007, da Câmara de Deputados, defende.

“Art. 73 - § 5º - A Auditoria de Controle Externo é órgão essencial ao exercício da atividade de controle externo, com independência funcional necessária ao desempenho de suas funções institucionais”.

“§ 8º - A Auditoria de Controle Externo tem por chefe o Auditor Geral de Controle Externo, escolhido dentre os integrantes da carreira na forma da lei”.

PECs mencionadas no artigo

Linha do tempo das referências legislativas utilizadas pelo autor.



A Auditoria Pública Operando como um Conjunto Orgânico – O Conselho de Auditoria

A independência dos Auditores deve obedecer a um conjunto orgânico, composto de princípios e estruturas coletivas de construção do exercício da auditoria governamental. Como toda função pública relevante, que organiza e estrutura o Estado, a auditoria pública de controle externo deve ter os parâmetros de sua atuação independente pautados por um colegiado composto por seus pares, a exemplo do que já ocorre nas carreiras de magistratura, de membros do Ministério Público, da Defensoria Pública, de Advocacia Pública e, inclusive, de integrantes do Controle Interno.

Além da escolha do Diretor/Supervisor de Auditoria pelos seus pares, é necessária a criação de um Conselho de Auditoria, com capacidade de elaborar as melhores diretrizes que nortearão o exercício da função, com Conselheiros com mandato temporal determinado.

Cabe referir que não existe óbice constitucional para a implementação do projeto que ora se apresenta. A Constituição dos Estados (e as Leis orgânicas dos Municípios) dizem que a lei disporá sobre a organização do Tribunal de Contas.

A Força de uma Ideia a Serviço da Cidadania

O Sistema de Controle Externo, representado pelos 33 Tribunais de Contas, é essencial para a democracia brasileira. Deve-se melhor evidenciar que ao exercício do controle externo é indispensável uma correta e adequada valorização, assim como o empoderamento dos 12.376 Auditores de Controle Externo (atualmente - ainda - com múltiplas denominações)⁴.

A ideia de uma carreira de Auditoria Pública de Controle Externo, exercida de forma independente, chegou com a exigência de combate à corrupção e resposta a má qualidade dos serviços públicos, apoiando o desenvolvimento de boa governança. Representará um novo tempo aos Tribunais de Contas.

Requisitos essenciais para construção da carreira nacional de auditoria:

- 1 – o reconhecimento social das atividades dos auditores e auditoras e
- 2 – a determinação, de que todos os que pertencem à categoria, atuem organizadamente em função desse ideal.

Dimensão do sistema citada no texto

Números apresentados pelo autor na seção “A Força de uma Ideia a Serviço da Cidadania”.

33

Tribunais de Contas

12.376

Auditores de Controle Externo

A Transparência é Essencial: Publicidade Ativa dos Relatórios de Auditoria

Para robustecer a Independência da Função de Auditoria é indispensável a publicação ativa, na rede mundial de computadores, dos Relatórios de Auditoria - tão logo o gestor tenha apresentado sua defesa ou o prazo para tanto haja transcorrido – e, conseqüentemente, publicidade de todas as peças e atos do processo de Contas.

A integral transparência dos próprios Tribunais de Contas produzirá exemplo de conduta.

A transparência dos atos públicos é medida destinada a promover o controle social sobre as receitas e despesas públicas e, também, sobre o resultado de políticas públicas, produzirá profundas e permanentes modificações no sistema de controle externo brasileiro.

Transparência e controle social

Elemento visual complementar à seção dedicada à publicidade ativa dos Relatórios de Auditoria e das peças do processo de Contas.



Amauri Perusso – Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e Presidente da Federação Nacional das Entidades dos Servidores dos Tribunais de Contas do Brasil.

Notas

1. Aqui não se está a utilizar a expressão “função” no conceito pelo qual o Tribunal de Contas exerce a função de controle externo (sobre a utilização de tal expressão com essa conotação, ver o Ex-Ministro do STF e jurista Carlos Ayres Britto, em seu artigo “O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas”), mas sim no sentido denotativo da palavra, pelo qual função significa “atividade especial, serviço, encargo, cargo, emprego, missão” (de acordo com o dicionário Michaelis).
2. Ver – dowbor.com.br – Livro “A era do Capital Improdutivo” que pode ser baixado gratuitamente.
3. Revista Achados de Auditoria – edição nº 14 – junho de 2026 – www.ceapetce.org.br - <https://online.pubhtml5.com/jotit/sela/>