

Auditores Públicos Externos: Amauri Perusso (presidente da Fenastc), Josué Martins (presidente do Ceape) e Romano Scapin (diretor administrativo do Ceape)

A independência da auditoria de controle externo: Um ajuste necessário¹

"Nada é tão irresistível quanto a força de uma ideia cujo tempo chegou."
Victor Hugo

O atual momento da história brasileira, em que ainda se perquirem os efeitos das manifestações que levaram milhões de pessoas às ruas em 2013 (com reflexos ainda em 2015), põe em destaque o papel dos Tribunais de Contas no Estado brasileiro, uma vez que sua finalidade institucional guarda relação direta com as principais causas de indignação que motivaram os protestos²: os gastos públicos em grandes eventos esportivos internacionais, a má qualidade dos serviços públicos e a corrupção.

Os Tribunais de Contas, na medida dos instrumentos que o ordenamento legal lhes oferece, vêm cumprindo seu papel de fiscalizador das contas públicas. Todavia, muito ainda deve ser feito para que consigam atingir a efetividade que justifique o aporte de bilhões de reais do orçamento público³ para a realização de suas despesas anuais.

Nessa linha, a principal mudança deve ocorrer na essência desses Tribunais, cabendo reconhecer que os 34 tribunais que compõem o Sistema de Controle Público Externo são, principalmente, órgãos de auditoria, tal como lembra Inaldo Araújo:

*"(...) é comezinho concluir que a potestade dos Tribunais de Contas, ou 'Cortes de Auditoria', como se autorreconheceu o próprio TCU, de julgar contas ou emitir parecer prévio, dentre outras que dão materialidade à função de controle, somente pode ser concretizada, se estiver pautada em trabalhos auditoriais elaborados em cumprimento aos padrões normativos mais modernos."*⁴

O Sistema de Controle Público Externo, exercido pelos TCs, deve congrega, dentro de si, três funções distintas, independentes e harmônicas: a Auditoria Governamental (realizada por Auditores Públicos de Controle Externo), a Parecerista/ Julgadora (realizada por Ministros/Conselheiros e seus Substitutos) e a de defesa da ordem jurídica e do regime democrático (independente, exercida pelos Procuradores de Contas).

Enquanto o Ministério Público de Contas busca autonomia orçamentária e funcional (PEC no 329/2013)⁵, ministros e conselheiros afirmam seu papel judicante emitindo liminares monocraticamente e regulando o papel dos substitutos, ajustando a denominação à função e definindo competências e vedações como se expõe a seguir⁶:



Assessoria de Imprensa - CEAPE/TCE-RS

AMAUURI, JOSUÉ E ROMANO DEFENDEM A INDEPENDÊNCIA DA AUDITORIA

“Observar as vedações relacionadas ao exercício de atividades outras que não as de judicatura pelos Ministros e Conselheiros Substitutos, a exemplo de emissão de parecer, participação na instrução processual, realização de auditoria, chefia de unidades administrativas ou técnicas, coordenação dos demais membros, entre outras, tendo em vista o plexo de atribuições que lhe são destinadas”.

Pode-se dizer que as funções julgadora e de defesa da ordem jurídica já estão, dentro do sistema de controle externo público, devidamente reconhecidas e mais bem estruturadas para sua atuação. Trata-se, portanto, de conferir à terceira função, a de auditoria governamental, base e matéria-prima do processo de contas, a necessária independência e fixar-lhe as atribuições, garantias e vedações para atuação.

É importante lembrar que, a pedido da Fenastc (Federação Nacional das Entidades dos Servidores dos Tribunais de Contas do Brasil), a deputada federal Alice Portugal apresentou a PEC no 75/2007⁷, propondo a criação da Auditoria de Controle Externo como órgão independente na estrutura do Sistema Tribunais de Contas:

“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.”

Iniciativa semelhante aparece no já citado projeto de emenda constitucional⁸ elaborado pela AMPCON (Associação Nacional do Ministério Público de Contas), sob o patrocínio do deputado federal Francisco Praciano, que estabelece em seu art. 6º, inc. 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”. (grifou-se)

RAZÕES DE POLÍTICA DE ESTADO PARA A INDEPENDÊNCIA DA AUDITORIA EXTERNA

Os Tribunais de Contas são instituições de Estado e possuem estatutura constitucional. O sistema de controle externo é indispensável ao Estado Democrático de Direito. O processo de contas é elemento essencial para a emissão do parecer prévio e para o julgamento das contas, ou seja, para a obtenção do produto final do Sistema.

O “devido processo legal de contas”, assegurado o contraditório e ampla defesa ao auditado e a terceiros

interessados, tem que ser estruturado em fases independentes de acordo com as funções que atuam no Sistema em defesa da sociedade e do erário, 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 ou julga as contas).

Somos um sistema atípico. Atuamos sem hierarquia e esgotamos o exame do processo de contas em cada tribunal. Assim, reforça-se a necessidade da definição das funções e, especialmente, o reconhecimento da independência da auditoria.

O corpo julgador pode e deve participar das discussões da política de fiscalização do Sistema Tribunais de Contas, mas não com a natureza de determinar o modus operandi da política e sim aportando argumentos de convencimento em termos de linhas gerais de atuação. Não é aceitável que o julgador tenha a possibilidade de definir o objeto da auditoria ou sua forma de abordagem.

Para isso o corpo de auditoria terá que dispor de garantias e vedações a sua atuação e precisará ser estruturado de maneira independente do corpo julgador e do Ministério Público.

RAZÕES TÉCNICAS PARA A INDEPENDÊNCIA

Nos termos preconizados pela Intosai (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) nas normas de auditoria pública, no seu capítulo II, item 50 (referente às normas gerais aplicáveis tanto ao auditor quanto à EFS), fica claro que “os auditores” e as EFS [entidades fiscalizadoras superiores] devem ser independentes”. No mesmo sentido, a doutrina brasileira¹⁰, quando discorre sobre auditoria governamental, e a doutrina estrangeira¹¹, quando trata da auditoria pública, destacam a necessidade de se conferir independência aos auditores, para que realizem adequadamente sua função.

Vale também citar o que diz o Código de Ética e Normas de Auditoria da Intosai¹²:

“17. Em todas as questões relacionadas com o trabalho de auditoria, a independência dos auditores não deve ser afetada por interesses pessoais ou externos. Por exemplo, a independência poderia ser afetada pelas pressões e por influências externas sobre os auditores; pelos prejulgamentos dos audi-

tores acerca das pessoas, das entidades auditadas, dos projetos ou dos programas; por haver trabalhado recentemente na entidade auditada; ou por relações pessoais ou financeiras que provoquem conflitos de lealdade ou de interesse. Os auditores estão obrigados a não intervir em qualquer assunto em que tenham algum interesse pessoal.”(grifou-se)

Portanto, a obediência às normas da Organização mundial das Entidades Fiscalizadoras Superiores é o argumento técnico complementar para que ocorram os avanços necessários no sentido de reconhecer a função de auditoria como independente e de atribuição exclusiva de servidores públicos efetivos, treinados e capacitados para o exercício de função típica de estado: a Auditoria Pública de Controle Externo.

A INDEPENDÊNCIA DEPENDE EXCLUSIVAMENTE DE UM PROJETO NACIONAL OU INICIATIVAS LOCAIS PODEM ADOPTAR ESSE PRINCÍPIO?

As iniciativas locais não dependem de um projeto nacional, isto é, não exigem legislação nacional específica para que ocorram. Entretanto, ambas situações se complementam e reforçam.

No caso do Tribunal de Contas do Estado Rio Grande do Sul, a iniciativa para buscar o reconhecimento da independência deve começar pela única norma de auditoria governamental, do conjunto de Normas Relativas aos Profissionais de Auditoria Governamental (NAG 3000), que não foi recepcionada pela Casa¹³ (a de nº 3301):

“Os profissionais de auditoria governamental são independentes quando podem exercer suas funções livre e objetivamente. A independência situa-se não apenas no livre e irrestrito acesso a informações, documentos e dependências dos entes, mas, principalmente, na liberdade de programar seus trabalhos, executá-los e comunicar os resultados consoante sua livre iniciativa, sem quaisquer tipos de interferências.” (grifou-se)

Tal situação deve ser imediatamente revisada. Não podemos depender da vontade política ou da discricionariedade do conselheiro que ocupar a presidência da Corte para garantir a independência de nossa atuação: ela deve estar prevista expressamente no regramento relativo ao exercício profissional da auditoria pública de controle externo.

O ATO DE AUDITORIA PÚBLICA E A INDEPENDÊNCIA

Os avanços defendidos pressupõem, também, a definição, expressa e exata, dos atos de auditoria governamental.

A partir da definição de auditoria governamental contida na NAG (1102.1)¹⁴, podemos conceituar ato de auditoria governamental como sendo o “exame efetuado em entidades da administração direta e indireta, em funções, subfunções, programas, ações (projetos, atividades e operações especiais), áreas, processos, ciclos operacionais, serviços, sistemas e sobre a guarda e aplicação de recursos públicos por outros responsáveis, em relação aos aspectos contábeis, orçamentários, financeiros, econômicos, patrimoniais e operacionais, assim como acerca da confiabilidade do sistema de controle interno

(SCI). É realizado por profissionais de auditoria governamental, por intermédio de levantamentos de informações, análises imparciais, avaliações independentes e apresentação de informações seguras, devidamente consubstanciadas em evidências, segundo os critérios de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, ética, transparência e proteção do meio ambiente, além de observar a probidade administrativa e a responsabilidade social dos gestores da coisa pública”.

Tais atos são de atribuição exclusiva de carreira típica de Estado. A independência do exercício da auditoria pública, como temos defendido, é uma garantia essencial para o seu adequado desempenho.

A AUDITORIA PÚBLICA OPERANDO COMO UM CONJUNTO ORGÂNICO: O CONSELHO SUPERIOR DE AUDITORIA

Nesse ponto, importa ressaltar que 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 na Cage, Defensoria Pública, PGE e Ministério Público no Estado do RS.

Assim, além da escolha do Diretor de Auditoria pelos seus pares, é necessária a criação de um Conselho Superior de Auditoria. Em essência, as matérias que dizem respeito à nossa função de auditoria devem ser deliberadas e decididas por um conjun-

A INDEPENDÊNCIA DOS
AUDITORES EXTERNOS
É NECESSÁRIA PARA A
CONSTITUIÇÃO DO DEVIDO
PROCESSO LEGAL DE CONTAS.
É ESSENCIAL PARA O SISTEMA
TRIBUNAIS DE CONTAS.

to de auditores com capacidade de elaborar as melhores diretrizes que nortearão o exercício da função.

Dentre as competências desse Conselho Superior, podem-se elencar, exemplificativamente, as seguintes:

- I – estabelecer as diretrizes e aprovar o planejamento e a execução das atividades de controle externo do Tribunal de Contas;
- II – examinar matérias complexas, com divergência de opinião entre os auditores ou entre estes e os julgamentos dos conselheiros, com vistas a manter a unidade de atuação técnica dos auditores;
- III – aprovar as diretrizes relativas a processos e atos em sua esfera de competência e promover o controle de seus fluxos;
- IV – definir, em estreita colaboração com a Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena, as atividades de educação oferecidas à área de auditoria de controle externo;
- V – manifestar-se sobre a concessão de licença para qualificação profissional;
- VI – manifestar-se sobre o exercício de auditores de controle externo em funções externas, cedidos a outros órgãos;
- VII – pronunciar-se nos processos administrativo-disciplinares em que auditores de controle externo, no exercício de suas funções, figurem como indiciados, após o relatório e antes do julgamento;
- VIII – aprovar provimentos elaborados pelo diretor de auditoria visando à simplificação e ao aprimoramento dos serviços da direção de auditoria;
- IX – manifestar-se sobre alterações estruturais a serem efetuadas no âmbito da direção de auditoria;
- X – propor alterações ou manifestar-se sobre iniciativas de alterações nas atribuições e garantias para o exercício da função de auditoria externa;
- XI – propor alterações ou manifestar-se sobre iniciativas de alterações nos quantitativos dos cargos e nas lotações de auditores e demais servidores lotados na direção de auditoria.

Cabe referir que não existe óbice constitucional para a implementação do projeto que ora se apresenta à categoria. Pelo contrário, há, inclusive, permissivo constitucional no âmbito do Estado: a Constituição do Rio Grande do Sul prevê, em seu art. 75, que “a lei disporá sobre a organização do Tribunal de Contas, podendo constituir câmaras e criar delegações ou órgãos destinados a auxiliá-lo no exercício de suas funções e na descentralização¹⁵ de seus trabalhos”.

Tal dispositivo deixa clara a possibilidade de a Audi-

toria Pública do Controle Externo ser criada como uma estrutura no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, com independência funcional, para o exercício da função de auditoria governamental.

UMA CARREIRA NACIONAL DE AUDITORIA CONTRIBUI PARA A INDEPENDÊNCIA

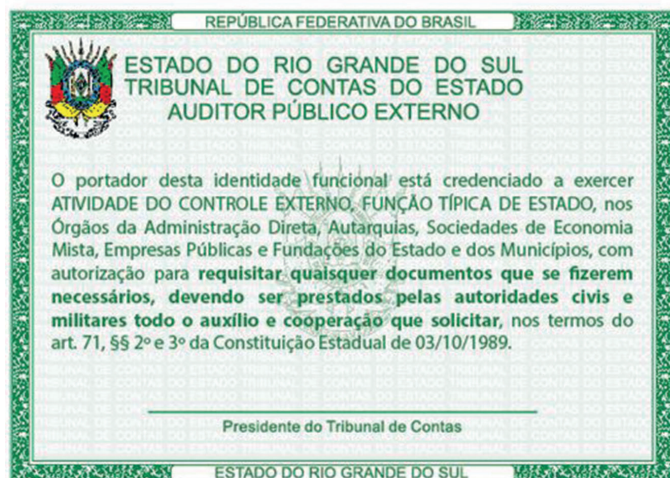
O reconhecimento da independência do profissional de auditoria governamental é um princípio básico para que a função de auditoria seja executada e, assim, o sistema de fiscalização pública esteja corretamente estruturado.

Não se trata de um pensamento corporativista, mas sim de um imperativo de política de Estado e de uma imposição técnica oriunda das recomendações da Intosai e dos estudos que precederam à formulação das NAGs, cujo objetivo principal é prover os Tribunais de Contas de estrutura e instrumentos apropriados para o efetivo exercício do controle externo.

Organizar os profissionais que exercem a auditoria governamental de controle externo numa carreira bem estruturada, focada no fomento do aperfeiçoamento profissional, com atribuições bem definidas, parâmetros remuneratórios mínimos adequados, assim como garantias e vedações a altura da função social exercida, é tarefa que se impõe, tanto nos âmbitos locais como nacionalmente.

Conferir aos auditores públicos condições materiais de trabalho adequadas e remuneração digna é pressuposto básico para o correto e eficaz exercício da função de auditoria governamental.

Assim, uma carreira nacional estruturante dessa função típica de



CARTEIRA FUNCIONAL

Estado terá um papel importante na consolidação da independência da nossa atuação e uma interação virtuosa com os avanços locais onde já obtidos, reforçando-os.

A FORÇA DE UMA IDEIA

O Sistema de Controle Externo é essencial para a democracia brasileira. Para tanto, é indispensável a correta e adequada valorização da função de Auditoria, assim como o empoderamento dos 17 mil auditores públicos de controle externo que desempenham suas funções nos 34 Tribunais de Contas do país.

A frase de Victor Hugo, célebre pensador francês, é perfeitamente apropriada para o momento em que estamos: “Nada é tão irresistível quanto a força de uma ideia cujo tempo chegou”.

A ideia de uma carreira de auditoria pública de controle externo, exercida de forma independente nos quatro cantos do Brasil, chegou com os gritos das ruas exigindo mudanças no combate à corrupção e na má qualificação dos serviços públicos. A força irresistível dessa ideia dependerá também da nossa capacidade de demonstrarmos para os titulares das demais funções que compõem o Sistema, assim como para a sociedade e seus representantes, que a independência do auditor é, política e tecnicamente, o caminho necessário para o adequado exercício do controle externo sobre os órgãos públicos brasileiros.

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!

NOTAS

1. O presente artigo é uma versão ajustada de um texto para discussão com a categoria produzido pelo Ceape no marco dos debates de sua transformação em Sindicato de Auditores.
2. pt.wikipedia.org/wiki/Protestos_no_Brasil_em_2013#cite_note-23
3. R\$ 8 bilhões foram destinados aos Tribunais de Contas, no exercício de 2014, segundo levantamento da Fenaasc apresentado na publicação de 2014 da nossa revista Achados de Auditoria (www.ceapetce.org.br/midias/achadosAuditoria/, p. 28).
4. Inaldo da Paixão Santos Araújo, artigo: Tribunal de Contas ou de Auditoria, publicado em www.ceapetce.org.br/noticias/tribunal-de-contas-ou-de-auditoria.
5. www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597232.
6. Anexo único da Resolução ATRICON nº 03/2014, publicado em: www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Diretrizes_Atricon.pdf.
7. www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353740.
8. PEC nº 329/2013, vide endereço eletrônico na nota 5, acima.
9. Aqui, a fim de não deixar qualquer dúvida, cumpre esclarecer: os auditores referidos pelas normas da INTOSAI são aqueles que efetivamente realizam a auditoria governamental, não se cogitando que os julgadores das Cortes de Contas brasileiras sejam os referidos pela norma (www.tce.ba.gov.br/images/intosai_normas_de_auditoria_capitulo2.pdf).
10. Exemplificativamente, cita-se o ensinamento da professora Ana Paula de Oliveira, em seu livro “Elementos de Auditoria Governamental”, assim como a lição do professor Moacir Marques da Silva, em sua obra “Curso de Auditoria Governamental”.
11. Também exemplificativamente, cita-se o artigo “Hacia la construcción de la auditoria pública”, do pesquisador Mario Alberto Gómez Maldonado, publicado em “Auditoria Pública – Revista de Los Organos Autonómicos de Control Externo – nº 47, de abril de 2009”.
12. Vide: www.tce.ba.gov.br/images/intosai_codigo_de_etica_e_normas_de_auditoria.pdf.
13. Conforme se observa no Anexo I da Resolução nº 946/2012, do TCE-RS.
14. Conforme se observa no Anexo I da Resolução nº 946/2012, do TCE-RS.
15. Sabe-se que a descentralização, no âmbito do Direito Administrativo, é “a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica.” (DI PIETRO). Ainda que não se crie uma pessoa jurídica própria para a Auditoria Pública de Controle Externo, é possível que se distribua as competências de fiscalização para essa Direção/órgão.