

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
(Sr. João Dado)

Requer a realização de audiência pública da Comissão de Finanças e Tributação (CFT) destinada a debater a importância, para o Estado, do Auditor de Controle Externo, no exercício da titularidade das atividades exclusivas de Estado relativas à auditoria, à inspeção, à instrução e às demais atribuições típicas de controle externo do órgão de fiscalização e instrução dos Tribunais de Contas do Brasil e estabelecer uma data comemorativa para valorização desses Auditores, essenciais para que os Tribunais de Contas promovam a manutenção da governança dos Poderes da República.

Senhor Presidente:

Nos termos regimentais, requeiro a V. Exa, ouvido o Plenário desta Comissão, a realização de audiência pública da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), em atendimento ao pleito da **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DO BRASIL (ANTC)**, que almeja debater a importância, para o Estado, do Auditor de Controle Externo, no exercício da titularidade das atividades exclusivas de Estado relativas à auditoria, à inspeção, à instrução e às demais atribuições típicas de controle externo do órgão de fiscalização e instrução dos Tribunais de Contas do Brasil e estabelecer uma data comemorativa para valorização desses Auditores, essenciais para que os Tribunais de Contas promovam a manutenção da governança dos Poderes da República.

Assim sendo, requeiro sejam convidados para participar da audiência pública as seguintes autoridades e representantes que demonstram interesse e conhecimento sobre a matéria:

1. **AUGUSTO NARDES**, Presidente do Tribunal de Contas da União;
2. **SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**, Presidente do Tribunal de Contas do Estado Espírito Santo;
3. **LUCIENI PEREIRA**, Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União e Presidente da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC);
4. **RENATO LOPES ROCHA**, Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas dos Municípios Goiás – TCM/GO;
5. **ANTÔNIO GOMES DA SILVA FILHO**, Auditor de Controle Externo e Presidente da Associação dos Auditores do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (UDITORES);
6. **AMAURI PERUSSO**, Auditor de Controle Externo e Presidente do Centro de Estudos dos Auditores de Controle Externo do Tribunal de

Contas do Rio Grande do Sul (CEAPE-TCERS) e Presidente da Federação de Associações dos Servidores dos Tribunais de Contas do Brasil (FENASTC);

7. **RAIMUNDO NONATO CHAVES**, Auditor Fiscal e Presidente da Associação dos Auditores Fiscais do Tribunal de Contas do Estado de Roraima (AUDIFIS);
8. **ROBERTO KUPSKI**, Presidente da Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (FEBRAFITE);
9. **MANOEL ISIDRO DOS SANTOS NETO**, Presidente da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (FENAFISCO);
10. **MARCOS ALCYR BRITO DE OLIVEIRA**, Presidente do Sindicato dos Servidores da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (SINDILEX).

JUSTIFICAÇÃO

A audiência pública que ora se propõe tem por finalidade debater a importância, para o Estado, do Auditor de Controle Externo e estabelecer uma data comemorativa para valorização desses Auditores, essenciais para que os Tribunais de Contas promovam a manutenção da governança dos Poderes da República, em atendimento à demanda da **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DO BRASIL (ANTC)**.

O Auditor de Controle Externo é o agente público ocupante de cargo efetivo para o qual se exija nível superior como requisito mínimo de investidura, concursado para o exercício da titularidade das atividades exclusivas de Estado relativas à auditoria, à inspeção, à instrução e às demais atribuições típicas de controle externo do órgão de fiscalização e instrução dos Tribunais de Contas do Brasil.

Há estudos que apontam que o termo “auditor” surgiu na Inglaterra no reinado de Eduardo I, para designar aquele que realizava o exame de contas públicas e cujo testemunho poderia levar à punição de possíveis infratores. Também há registros de que os primeiros sinais de auditoria, no sentido atualmente empregado, datam da civilização suméria, identificáveis a partir da prática da conferência dos bens oriundos da atividade pastoril.

Embora seja difícil obter um consenso entre os estudiosos acerca da origem da auditoria, é notório que essa função esteve, desde o início da atividade econômica do homem, associada à verificação das contas públicas que pode resultar na responsabilização dos infratores que, com o advento da **LEI DA FICHA LIMPA**, acarreta inelegibilidade por 8 anos.

É indiscutível que termo “auditor”, cuja função tem significado simbólico milenar, guarda estreita relação com o conceito de auditoria e fiscalização governamental, que no âmbito dos Tribunais de Contas, tem desdobramentos significativos sobre os cidadãos-auditados.

Os Tribunais de Contas são instituições públicas com missão arrojada, cujo resultado pode tocar em direitos subjetivos dos gestores e dos cidadãos, razão pela qual é importante a preocupação com a estrutura dos cargos dos Auditores de Controle Externo.

De acordo com o art. 71 da Constituição Federal, o controle externo a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. E, o controle externo, a cargo das demais Casas Legislativas, por força do art. 75, será,

conforme o caso, exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Como ocorre nas principais democracias do mundo, essa outorga constitucional insere os Tribunais de Contas do Brasil, órgãos de controle externo, com poder judicante sobre contas, em processos que lhes são próprios, e com autonomia administrativa e financeira, na função de controle externo a cargo das Casas Legislativas.

Nessas bases, os Tribunais de Contas apresentam-se como órgãos constitucionais de controle externo necessários e indispensáveis para a consolidação e aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito, mediante fiscalização independente da aplicação dos recursos públicos levadas a efeito pelos administradores dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário da República.

Hão de estar as decisões dos Tribunais de Contas imunes a aspectos partidários, devendo fazer-se presente, sempre, o contorno técnico, afinal, para isso a Constituição prevê um órgão técnico e independente do Congresso Nacional – e correspondentes nas demais esferas - para o exercício do controle externo.

É isso o exigível não só dos Ministros e dos Conselheiros dos Tribunais de Contas, mas também daqueles profissionais que desempenham as atribuições finalísticas de auditoria, inspeção e demais ações de controle externo, os quais, juntamente com os primeiros, hão de corporificar o próprio Estado nesse mister da mais alta importância, premissas essenciais para configurar, efetivamente, o devido processo legal na esfera de controle externo como manda a Constituição.

A despeito dessa missão tão arrojada, os órgãos técnicos de fiscalização e instrução dos 34 Tribunais de Contas do Brasil foram lançados à sorte infraconstitucional da autonomia federativa. Isso resulta em falta de padronização, com risco de prejuízo à independência funcional, à isenção político-partidária, à qualidade, à eficácia, à eficiência, à efetividade e à profissionalização da atuação desse órgão técnico e dos correspondentes agentes de fiscalização e de instrução dos Tribunais de Contas, regidos, em geral, por princípios balizadores de secretarias e demais órgãos administrativos dos Tribunais, tais como a subordinação com forte influência do poder hierárquico que é próprio da atuação gerencial no campo da gestão administrativa do próprio órgão de controle, o que não atende as peculiaridades das auditorias, inspeções e demais atividades finalísticas de controle externo.

Dada a fragilidade institucional em que ainda se encontram os órgãos técnicos de fiscalização e instrução dos 34 Tribunais de Contas do Brasil, órgãos de norma geral que lhes garanta padrão mínimo nacional de organização e funcionamento, é oportuna a criação de Dia Nacional dos Auditores de Controle Externo.

Daí vem a importância de lembrar esse dia todos os anos, com o propósito de **despertar** e **renovar** a reflexão sobre esses temas importantes para o controle externo, data que remonta ao ano 1893, momento memorável em que um membro do Poder Executivo, Serzedello Corrêa, então Ministro da Fazenda do governo do Presidente Floriano Peixoto, pediu exoneração do cargo dando exemplo de espírito público com sua coragem de enfrentamento à tentativa de detentor de poderes da República contra a atuação do Tribunal de Contas em prol da moralidade da administração.

Deve-se estabelecer uma data comemorativa para valorização desses Auditores, essenciais para que os Tribunais de Contas promovam a manutenção da governança dos Poderes da República. Essa celebração oportunizará também fomento de reflexão aos administradores desses Poderes republicanos sobre a

ossatura do Estado brasileiro na qual se instituiu mecanismo independente de permanente vigilância, com a devida neutralidade político-partidária e independência daqueles que serão fiscalizados, que, ao tempo em que se exige gestão em conformidade com a legalidade, legitimidade e economicidade, lhes mantém alerta contra o perigo dos desvios, da ineficiência, da ineficácia e da falta de efetividade e de equidade na aplicação dos recursos da Nação.

A data escolhida, dia 27 de abril, para “**Dia Nacional do Auditor de Controle Externo**”, remete ao ano 1893, momento memorável em que um membro do Poder Executivo, Serzedello Corrêa, então Ministro da Fazenda do governo do Presidente Floriano Peixoto, deu exemplo de espírito público na defesa de direitos humanos na gestão pública por meio de sua coragem de enfrentamento à tentativa de detentor de poderes da República contra a atuação do Tribunal de Contas em prol da moralidade da administração.

O então Presidente Floriano Peixoto, inconformado com decisão do Tribunal de Contas que considerou ilegal a nomeação feita por ele - de um parente do ex-Presidente Deodoro da Fonseca - determinou que fossem redigidos decretos que retiravam do Tribunal de Contas a competência para impugnar despesas eivadas de ilegalidade. O Ministro da Fazenda Serzedello Correa, não concordando com a posição do Presidente, demitiu-se do cargo, expressando-lhe sua posição em carta de 27 de abril de 1893, cujo trecho básico é o seguinte:

"Esses decretos anulam o Tribunal, o reduzem a simples Ministério da Fazenda, tiram-lhe toda a independência e autonomia, deturpam os fins da instituição, e permitirão ao Governo a prática de todos os abusos e vós o sabeis - é preciso antes de tudo legislar para o futuro. Se a função do Tribunal no espírito da Constituição é apenas a de liquidar as contas e verificar a sua legalidade depois de feitas, o que eu contesto, eu vos declaro que esse Tribunal é mais um meio de aumentar o funcionalismo, de avolumar a despesa, sem vantagens para a moralidade da administração. Se, porém, ele é um Tribunal de exação como já o queria Alves Branco e como têm a Itália e a França, precisamos resignarmos-nos a não gastar senão o que for autorizado em lei e gastar sempre bem, pois para os casos urgentes a lei estabelece o recurso. Os governos nobilitam-se, Marechal, obedecendo a essa soberania suprema da lei e ó dentro dela mantêm-se e são verdadeiramente independentes. Pelo que venho de expor, não posso, pois Marechal, concordar e menos referendar os decretos a que acima me refiro e por isso rogo vos digneis de conceder-me a exoneração do cargo de Ministro da Fazenda, indicando-me sucessor." Tenente Coronel Innocência Serzedello Corrêa

Ao se celebrar o Auditor de Controle Externo e promover a valorização desse agente público se dará passo indispensável ao resgate do órgão de fiscalização e instrução dos Tribunais de Contas, preterido pelo constituinte originário ao formular os arts. 73 e 75, que tratou das vedações, prerrogativas e garantias dos integrantes do órgão de deliberação.

Tais Tribunais desempenham duas funções públicas distintas, uma jurisdicionada da outra. Aquela para a qual foram instituídos, a função de controle

externo, e aquela necessária a sua autonomia administrativa e financeira, a função de administração pública, garantidora de sua independência institucional.

Para desempenho da função de controle externo da administração pública, o Tribunal de Contas da União, tido como referencial nacional, tem em sua estrutura órgão de deliberação (Lei nº 8.443/1992, art. 66 e 67) e órgão de fiscalização e instrução (Lei nº 8.443/1992, arts. 1º, § 3º, incisos I, 11 e 40).

Em que pese o referencial, o órgão de fiscalização e instrução dos Tribunais de Contas do Brasil foi lançado à sorte infraconstitucional da autonomia federativa. Isso resulta em falta de padronização, com risco de prejuízo à independência funcional, à isenção político-partidária, à qualidade, à eficácia, à eficiência, à efetividade e à profissionalização da atuação desse órgão e dos correspondentes agentes de fiscalização e de instrução dos Tribunais de Contas, regidos, em geral, por princípios típicos de secretaria, órgão de administração pública de Tribunal.

Os agentes de fiscalização e instrução dos Tribunais de Contas do Brasil, sob a identidade “Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil”, reuniram-se, no dia 10 de agosto de 2012, no auditório do edifício sede do Tribunal de Contas da União, em Assembleia Geral, para, em prol do fortalecimento da governança e democratização no âmbito dessas Cortes Contas, fundar a “Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil – ANTC”, tendo como fundamento (I) a identidade nacional do Auditor de Controle Externo, (II) a independência funcional dos Auditores de Controle Externo, (III) a dignidade do cargo de Auditor de Controle Externo, que decorre das atribuições legais que lhe são conferidas para o exercício de fiscalizações, auditorias, inspeções e demais ações típicas de controle externo inseridas na competência dos Tribunais de Contas, (IV) a indispensabilidade do Auditor de Controle Externo como agente legítimo para o exercício das fiscalizações, das auditorias e de outras ações típicas na unidade de controle externo dos Tribunais de Contas, (V) a inviolabilidade do Auditor de Controle Externo por seus atos e manifestações no exercício das atribuições do cargo, nos limites da lei, (VI) o padrão nacional de organização e funcionamento do órgão de fiscalização e instrução dos Tribunais de Contas, e (VII) a imprescindibilidade do Tribunal de Contas independente, imparcial e apartidário, como instância julgadora e garantidora do devido processo legal na esfera do controle externo.

Isto posto, propõe-se a realização de **audiência pública** para debater os benefícios da criação do Dia Nacional do Auditor de Controle Externo com o objetivo de congregar a classe em toda Nação com vistas a despertar e renovar nesses agentes o espírito público que marcou a postura exemplar de Serzedello Corrêa em defesa da moralidade da administração pública e da independência e autonomia do órgão constitucional de controle externo, bem como de promover-lhes o devido reconhecimento e valorização pela Nação, pela relevância de sua atuação para a consolidação e aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito, para a defesa da Constituição Federal, para promoção da cidadania e para a defesa de direitos humanos na gestão do Estado brasileiro.

Essa medida do Congresso Nacional, que potencializará a consolidação da identidade nacional dos Auditores de Controle Externo, tem grande chance contribuir para o aumento da transparência na gestão do quadro de pessoal desses órgãos de controle, induzindo a disseminação de boas práticas na Federação na medida em que pode estimular os Tribunais de Contas estaduais e municipais a proporem às respectivas Casas Legislativas a adoção da nomenclatura padrão em toda Nação.

Com efeito, confere-se maior transparência às fiscalizações, aumentando a segurança para o gestor público que tem o direito constitucional de ter suas contas auditadas, inspecionadas e fiscalizadas por agente legalmente competente, ou seja, agente concursado especificamente para o exercício dessas atribuições finalísticas de alta complexidade e responsabilidade que constituem atividade exclusiva de Estado.

Sala das Sessões, 14 de maio de 2013.

JOÃO DADO
Deputado Federal