

O Controle externo das contas dos tribunais de contas brasileiros: O dever de *accountability* – Ou então: Quem audita os auditores?

Carlos Pedrosa Jr¹

Pedro Humberto Teixeira Barretto²

INTRODUÇÃO

Indubitavelmente, um dos mais graves problemas que o País enfrenta na atualidade é a fraude, a corrupção e o desperdício, em todos os níveis da vida nacional. O setor público, em particular, tem sido sistematicamente acusado de ser a maior área de concentração deste problema. Não é por outro motivo que dados da “Transparência Internacional” colocam o Brasil em posição muito pouco honrosa em relação aos demais países, ditos desenvolvidos. Um indicador sintomático é que somos o 11º país do mundo em termos de Produto Interno Bruto (PIB), mas somente o 76º colocado em termos de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), conforme os últimos dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Ora, se existe uma produção econômica no País, colocando-o entre os maiores do planeta, esses recursos não chegam em forma de bens e serviços à população. Algo está acontecendo no meio desse processo. Sabendo-se que a carga tributária no Brasil está na ordem de 38%, é lícito supor que duas hipóteses podem ser consideradas:

¹ Doutor em Controladoria e Contabilidade, pela Universidade de São Paulo, USP. Mestre em Administração, pela Universidade Federal da Paraíba, UFPB. Economista pelo Centro Universitário de Brasília, CEUB. Professor em cursos de graduação e de pós-graduação das disciplinas Planejamento e Controle Financeiro, Análise de Custos e Gestão Pública. Coordenador do Curso de Mestrado Profissional em Auditoria da Fundação Visconde de Cairu.

² Mestre em Contabilidade, pela Fundação Visconde de Cairu, FVC. Especialista em Auditoria pela Escola Superior de Administração Fazendária do Ministério da Fazenda e Banco Mundial. Administrador, com Pós-Graduação em Planejamento, pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, UFBA. Professor da disciplina Auditoria de Programa, no Curso de Mestrado Profissional em Auditoria da FVC e da disciplina Auditoria Contábil, no Curso de Ciências Contábeis da UNIBAHIA. É Auditor e Substituto de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

- a) os recursos gerados endogenamente estão sendo apropriados por pequena parcela da população, gerando concentração de renda, não redistribuída por falta de instrumentos tributários adequados para esse objetivo;
- b) os recursos produzidos estão sendo alocados, eqüitativamente, via orçamento público, para toda população, que entretanto não auferem, na mesma proporção, seus benefícios, por ineficiência do setor público na operacionalização do sistema.

No caso da primeira hipótese, o problema é exclusivamente de política de governo e seu equacionamento passa, necessariamente, pela solução democrática das urnas. Na segunda hipótese, todavia, tem-se um problema maior, não apenas do Governo, mas de controle auditorial das ações de Governo. Poucos órgãos públicos estão encarregados desse mister no Brasil, sendo o Tribunal de Contas da União³, dentre eles, a principal instituição nacional voltada para o controle da *accountability*⁴ pública.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

As competências estabelecidas para o TCU, pela Constituição Federal de 1988, estão elencadas no Quadro a seguir.

Quadro 1 – Competências constitucionais do Tribunal de Contas

| Nº | ATRIBUIÇÃO | FUNDAMENTO CONSTITUIÇÃO DE 1988 |
|----|---|---------------------------------|
| 1 | Apreciar as contas anuais do presidente da República | (art. 71, I) |
| 2 | Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos | (art. 33, § 2º e art. 71, II) |
| 3 | Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares | (art. 71, III) |
| 4 | Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional | (art. 71, IV) |
| 5 | Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais | (art. 71, V) |
| 6 | Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios | (art. 71, VI) |
| 7 | Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas | (art. 71, VII) |
| 8 | Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos | (art. 71, VIII a XI) |
| 9 | Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal | (art. 71, X) |
| 10 | Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização | (art. 72, § 1º) |
| 11 | Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais | (art. 74, § 2º) |
| 12 | Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais | (art. 161, parágrafo único) |

Fonte: Constituição Federal.

³ Além do TCU, existem no Brasil trinta e três outros tribunais de contas: vinte e seis estaduais, um distrital, quatro estaduais com competências exclusivas para os Municípios dos respectivos Estados e dois municipais, um para o Município de São Paulo e outro para o Rio de Janeiro.

⁴ "Obrigação de responder por uma responsabilidade conferida. Presume a existência de pelo menos duas partes: uma que confere a responsabilidade e a outra que a aceita, com o compromisso de prestar contas da forma como usou essa responsabilidade": Acepção de acordo com o *Comprehensive Auditing Manual – Office of the Auditor General of Canada*. Apud *Accountability*, contabilidade e auditoria: Respondendo à uma década de experiência, p. 5.

Desde 1988, outras competências têm sido atribuídas ao TCU através das seguintes leis.

Quadro 2 – Outras competências do TCU conferidas por leis federais

| Nº | ATRIBUIÇÃO | LEIS |
|----|---|---|
| 1 | Decidir sobre representação acerca de irregularidade em processo licitatório | (Lei nº 8.666/93) |
| 2 | Decidir sobre representação referente ao descumprimento da obrigatoriedade de notificar as câmaras municipais da transferência de recursos federais remetidos para os respectivos municípios | (Lei nº 9.452/97) |
| 3 | Acompanhar e fiscalizar processo de desestatização | (Lei nº 9.491/97) |
| 4 | Criar e manter <i>homepage</i> para divulgação de dados e informações acerca das contas públicas <www.contaspublicas.gov.br> | (Lei nº 9.755/98) |
| 5 | Fiscalizar o cumprimento das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com ênfase no que se refere ao cumprimento, pela União, dos limites das despesas com pessoal | (Lei Complementar nº 101/2000) |
| 6 | Elaborar pareceres prévios das contas prestadas pelo presidente da República, pelos presidentes dos órgãos do Poder Legislativo, pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, pelos presidentes dos Tribunais Superiores e pelo chefe do Ministério Público | (Lei Complementar nº 101/2000) |
| 7 | Processar e julgar infrações administrativas contra as leis de finanças públicas | (Lei nº 10.028/2000) |
| 8 | Fiscalizar a aplicação dos recursos repassados aos Comitês Olímpico e Paraolímpico Brasileiros | (Lei nº 10.264/2001) |
| 9 | Remeter ao Congresso Nacional, durante o exercício de 2003, em até quinze dias após sua constatação, informações referentes aos indícios de irregularidades graves identificados em procedimentos fiscalizatórios ou saneamento de indícios anteriormente apontados, referentes a obras e serviços constantes da lei orçamentária, acompanhadas de subsídios que permitam a análise da conveniência e oportunidade de continuação ou paralisação da obra ou serviço | (Lei nº 10.524/2002, art. 87, § 5º) |
| 10 | Remeter à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, no prazo de quarenta e cinco dias do recebimento, análise e avaliação dos relatórios de gestão fiscal previstos no art. 54 da Lei Complementar nº 101/2000 | (Lei nº 10.524/2002, art. 101, inciso II) |

Fonte: BRASIL. TCU. *Relatório de Atividades*, 2002, p.8. *Apud* BARRETTO, 2003, p. 201.

O TCU é composto de nove Ministros, escolhidos entre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos: “I – mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; II – idoneidade moral e reputação ilibada; III – notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; IV – mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior” (CF, art. 73 § 1º).

Os Ministros do TCU têm as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Nos últimos treze anos, as despesas do TCU tiveram significativa mudança em sua distribuição por categorias econômicas. Assim é que o gasto total com pessoal, que representava, em 1989, o percentual de 96,16 do total da despesa paga reduziu-se, ano a ano, a partir de 1992, para o nível médio de cerca de 87%. Em 2001, esse percentual foi de 87,94.

A Tabela apresentada a seguir demonstra a evolução, em termos percentuais, de cada parcela de despesa em relação ao total dos gastos com a manutenção do TCU.

Tabela 1 – TCU – Demonstração da execução da despesa

| Natureza da Despesa | Execução Orçamentária por Natureza da Despesa (em %) | | | | | | | | | | | | |
|---------------------------------------|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| Despesas Correntes | 96,16 | 95,01 | 94,52 | 98,91 | 99,00 | 93,00 | 94,00 | 97,00 | 94,66 | 94,76 | 97,44 | 98,58 | 97,89 |
| Pessoal Ativo | 63,98 | 61,75 | 53,32 | 52,05 | 56,00 | 50,00 | 49,00 | 50,00 | 46,76 | 43,30 | 45,26 | 48,07 | 46,98 |
| Pessoal Inativo | 32,18 | 33,26 | 41,20 | 30,02 | 30,00 | 27,00 | 30,00 | 32,00 | 32,78 | 36,15 | 35,14 | 33,91 | 34,75 |
| Pensionistas | - | - | - | 5,98 | 6,00 | 6,00 | 6,00 | 6,00 | 6,28 | 5,70 | 6,40 | 6,51 | 6,21 |
| Total das Despesas com Pessoal | 96,16 | 95,01 | 94,52 | 88,05 | 92,00 | 83,00 | 85,00 | 88,00 | 85,82 | 85,15 | 86,80 | 88,49 | 87,94 |
| Material de Consumo | - | - | - | - | - | 1,00 | - | - | 0,42 | 0,39 | 0,49 | 0,52 | 0,59 |
| Serviços de Terceiros | - | - | - | - | - | 9,00 | - | - | 8,42 | 9,22 | 10,15 | 9,57 | 9,36 |
| Outros Custeios | - | - | - | 10,86 | 7,00 | - | 9,00 | 9,00 | - | - | - | - | - |
| Despesas de Capital | - | - | - | 1,09 | 1,00 | 7,00 | 6,00 | 3,00 | 5,34 | 5,24 | 2,56 | 1,42 | 2,11 |
| Outros | 3,84 | 4,99 | 5,48 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| TOTAL | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

FONTE: Compilação a partir de: BRASIL. TCU. *Relatórios de Atividades dos exercícios de 1989-2001*. Apud BARRETTO, 2003, p. 208.

A Tabela seguinte indica o percentual do gasto total do TCU em relação ao Orçamento Geral da União. Somente estão apresentados valores para o período compreendido entre os exercícios de 1980 e 1992 porque o TCU deixou de incluir esses dados em seus relatórios de atividades a partir de 1992, somente voltando a fazê-lo em 2002.

Tabela 2 – Relação entre o orçamento do TCU e o OGU

| ANO | % | ANO | % | ANO | % | ANO | % |
|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1980 | 0,07 | 1981 | 0,06 | 1982 | 0,06 | 1983 | 0,06 |
| 1984 | 0,04 | 1985 | 0,04 | 1986 | 0,05 | 1987 | 0,07 |
| 1988 | 0,04 | 1989 | 0,09 | 1990 | 0,04 | 1991 | 0,09 |
| 1992 | 0,06 | 1993 | n/d | 1994 | n/d | 1995 | n/d |
| 1996 | n/d | 1997 | n/d | 1998 | n/d | 1999 | n/d |
| 2000 | n/d | 2001 | n/d | 2002 | 0,08 | - | - |

FONTE: BRASIL. TCU. *Relatório de Atividades dos exercícios de 1990-2002*. Apud BARRETTO, 2003, p. 210.

Os Quadros 1 e 2, vistos autonomamente, são elucidativos quanto as competências constitucionais e legais do TCU. Tais atribuições afetam, direta ou indiretamente, as condições de vida de milhões de brasileiros, na medida em que disciplinam, desde a fiscalização da aplicação dos recursos orçamentários da União,

até a fixação dos índices de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na arrecadação dos impostos federais, parcela significativa nas receitas desses entes federados. Em nível estadual, os tribunais de contas calculam os índices de participação dos municípios no produto da arrecadação, pelos respectivos Estados, do ICMS e do IPVA.

Embora com missão constitucional eminentemente técnica, o TCU tem a maioria de seus membros (sete nonos) indicada de forma altamente subjetiva, mediante critérios políticos. Naturalmente, tal forma de escolha, estabelecida – permitida ? – pelo legislador constitucional de 1988, interfere na estrutura de poder – e no funcionamento – do Órgão, bem como no seu relacionamento com a sociedade.

O Quadro apresentado a seguir resume o perfil dos atuais Ministros do TCU:

Quadro 3 – Síntese do perfil acadêmico e profissional dos atuais Ministros do Tribunal de Contas da União

| Item | Estado da Federação Naturalidade | Formação Acadêmica | Experiência profissional | Ingresso como Membro do TCU |
|------|-------------------------------------|--|---|-----------------------------|
| 1 | Ceará | Comunicação Social | Ex-Deputado e Ex-Senador | Novembro de 1997 |
| 2 | Rio Grande do Sul | Odontologia e Ciências Jurídicas e Sociais | Ex-Deputado Federal, ex-Primeiro Vice-Presidente da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional | n/d |
| 3 | Pernambuco | Bel. em Ciências Jurídicas e Sociais e Mestrado em Direito | Professor Universitário, ex-Secretário de Cultura do Ministério da Educação e Cultura e Ex-Presidente de Entidades Federais vinculadas a área da cultura | n/d |
| 4 | Goiás | Bel. em História e Bel. em Direito | Ex-Vereador, ex-Deputado Estadual, ex-Deputado Federal e ex-Senador | Agosto de 1994 |
| 5 | Minas Gerais | Bel. em Direito e Ciências Jurídicas | Ex-Vereador, ex-Deputado Estadual e ex-Deputado Federal | 1995 |
| 6 | Goiás | Bel. em Direito e Mestrado em Direito | Professor Universitário, ex-Promotor de Justiça, ex-Procurador da República, ex-Procurador, ex-Subprocurador-Geral e ex-Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União | n/d |
| 7 | Alagoas | Bel. em Ciências Jurídicas e Sociais | Ex-Deputado Estadual, ex-Governador, ex-Prefeito e ex-Senador | n/d |
| 8 | Ceará | Bel. em Ciências Jurídicas e Sociais | Ex-Vereador, ex-Deputado Estadual e ex-Deputado Federal | 2001 |
| 9 | Rio de Janeiro | Engenharia Elétrica, Bel. em Direito e Mestre em Direito | Ex-Secretário de Controle Externo do TCU, ex-Auditor e Ministro-Substituto do TCU | Setembro de 2001 |

FONTE: BARRETTO, 2003, p. 205.

O CONTROLE DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE DE FORA DO BRASIL

Para efeito de análise neste trabalho, são trazidas à colação duas instituições de controle que têm grande reputação internacional: O Tribunal de Contas Europeu (TCE) e o Tribunal de Contas de Portugal (TCP).

Tribunal de Contas Europeu

O TCE surgiu de iniciativa do Parlamento Europeu, em particular da Comissão de Controle Orçamentário, que incluiu a proposta de sua criação nas negociações do Tratado de Bruxelas, assinado em 22 de julho de 1975. Com a entrada em vigor do mencionado Tratado, em outubro de 1977, o Tribunal de Contas foi instalado e suas atividades tiveram início⁵.

A sede do Tribunal de Contas é em Luxemburgo. O Tribunal é hoje composto por “um nacional de cada Estado-Membro” (redação dada pelo art. 247º do Tratado de Nice), todos nomeados para um período renovável de seis anos, pelo Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu.

Atuam no TCE cerca de 550 funcionários (permanentes e temporários), originários dos diversos Estados-Membros, recrutados tendo-se em conta a pluralidade lingüística em que funciona o Tribunal de Contas Europeu (Cf. TCE, 1998, p. 10).

O Tribunal está organizado em grupos de auditoria, que repartem suas respectivas competências entre os Membros que os compõem. Os membros têm como função principal a preparação e a relatoria das decisões do Tribunal.

O Tribunal de Contas administra seu próprio Orçamento, que está inserido no Orçamento Geral da União Européia. Seu valor situava-se, em 1996 e em 1997, em torno de 1,3% do conjunto das despesas de funcionamento da União, ou aproximadamente 0,06% e 0,07%, respectivamente, do total do Orçamento Geral.

⁵ Observe-se que a criação do Tribunal de Contas aconteceu simultaneamente a dois fatos importantes: o aumento dos poderes do Parlamento Europeu em matéria de controle do orçamento e o financiamento integral do orçamento da União Européia através de recursos próprios. Com o Tratado de Bruxelas, o Parlamento Europeu se tornou a autoridade competente para dar quitação à Comissão Européia sobre a execução do orçamento pelo qual ela é responsável (Cf. arts. 205º e 206º do Tratado que institui a CE).

A área do Tribunal de Contas com competência para exercer o controle externo do conjunto das despesas de funcionamento da União Europeia é também a responsável pelas auditorias das despesas do TCE. Caso seja necessário, observações de auditoria sobre as contas do TCE poderão constar do Relatório Anual (Cf. TCE, 1997, p. 7 e TCE, 1998, p. 10).

A exemplo do que ocorre em Portugal, as contas do TCE são anualmente auditadas por uma empresa privada de auditoria. Os relatórios e pareceres emitidos por essas empresas são encaminhados ao Parlamento Europeu e publicados no Jornal Oficial da União Europeia (Cf. UNIÃO EUROPEIA. TCE, 1997, p. 7 e *site* oficial do Tribunal de Contas Europeu).

Tribunal de Contas de Portugal

O TCP foi criado 1849. Com a Constituição de 1976, seguindo com a instituição da Segunda República, o Tribunal de Contas foi integrado ao sistema de Cortes. Na seqüência, em 1989 (Lei nº 86), completada em 1997 pela Lei nº 98⁶, alterações profundas são introduzidas na organização e nas competências do Tribunal de Contas.

Hoje o Tribunal de Contas é composto por dezoito membros, sendo que dezesseis deles atuam na sua sede, em Lisboa e os dois outros nas secções regionais do Tribunal nos Açores e na Madeira.

O Presidente do Tribunal é nomeado pelo Presidente da República, por indicação do Governo (art. 16º, Lei 98/97)⁷. Seu mandato finaliza depois de quatro anos, ainda que possa ser renovado (art. 214º, 2, da CP).

Em 2001, o Tribunal tinha 575 funcionários distribuídos entre a Sede, em Lisboa, e as Secções Regionais dos Açores (SRA) e da Madeira (SRM).

O Tribunal de Contas de Portugal emite anualmente relatório de suas atividades, bem como dos seus serviços de apoio. O relatório é elaborado pelo Presidente e aprovado pelo plenário geral, sendo publicado e apresentado ao Presidente da República, à Assembléia da República, ao Governo e aos órgãos de

⁶ Alterada pela Lei nº 87-B/98, de 31 de dezembro, e pela Lei nº 1/2001, de 4 de janeiro.

⁷ Na forma da Constituição Portuguesa, o Presidente pode ser escolhido ou não entre os juizes do Tribunal.

governo próprio das regiões autônomas, no tocante à respectiva secção regional, até o dia 31 de maio do ano seguinte àquele a que diga respeito (art. 43º da LOPTC).

Compõem os relatórios de atividades de cada exercício as respectivas demonstrações financeiras relativas à Sede e às regiões autônomas. Tais demonstrações são auditadas por empresas especializadas na área, que emitem pareceres sobre as Demonstrações Financeiras da Sede (Orçamento do Estado e Cofre Privativo), que compreendem o Balanço, a Demonstração dos Resultados, a Demonstração da Origem e Aplicação de Fundos, o Mapa dos Fluxos Financeiros e o Anexo ao Balanço e à Demonstração dos Resultados; bem como sobre as Contas de Gerência Consolidadas das Secções Regionais dos Açores e da Madeira.

Tornando obrigatório um procedimento que já vinha sendo adotado pelo Tribunal de Contas desde o início dos anos 90, o artigo 113º da Lei 98/97 estabelece que “A fiscalização das contas do Tribunal de Contas está sujeita **ao disposto na lei para todos os responsáveis financeiros** e assume as seguintes formas: [...] d) Submissão da gestão do Tribunal à auditoria de empresa especializada, escolhida por concurso, cujo relatório será publicado conjuntamente com as contas a que se refere a alínea anterior”. (Grifou-se).

INSUFICIÊNCIA DE PROCEDIMENTOS NORMATIVOS PARA O CONTROLE ADMINISTRATIVO-FINANCEIRO EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), em seu art. 56, § 2º, estabelece que “O parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido no prazo previsto no art. 57 pela comissão mista permanente referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais.” Não há qualquer alusão a auditoria das contas desses órgãos. A esse respeito Lino (2001, p. 182) é incisivo ao afirmar:

Aliás, tais Cortes, responsáveis, no geral, pelo controle externo, e que precisam, portanto, ter uma conduta tanto administrativa quanto financeira, exemplar, mais que o disposto no comando, deveriam, também, adicionalmente, ser submetidas a anual e sistemática auditoria, mediante a imposição normativa de contratação de uma empresa privada de auditoria.

Recentemente, em 2000, foi malograda pioneira iniciativa do Tribunal de Contas do Estado da Bahia para o enfrentamento do problema de se auditar os auditores (BARRETTO, 2003, p. 276): O Conselheiro Pedro Lino, então vice-presidente do Tribunal de Contas do Estado da Bahia e relator do Projeto de Lei de Reestruturação do órgão (posteriormente transformado na Lei nº 7.879/2001), propôs que as contas da instituição fossem anualmente auditadas por empresa privada de auditoria.

Embora sua indicação tenha sido aprovada pelo Tribunal Pleno em Sessão Extraordinária realizada em 20.12.2000, o dispositivo foi retirado do Projeto, no ano seguinte, por decisão da maioria dos Conselheiros presentes à Sessão Extraordinária de 28.03.2001, que aprovou a redação final do Projeto. O dispositivo proposto tinha a seguinte redação:

Art. 31 – Independentemente das competências previstas no § 2º do art. 56 da Lei Complementar nº 101/2000, e sem prejuízo das competências da Unidade de Auditoria Interna referida no art. 1º, VI, desta Lei, as contas anuais do Tribunal de Contas do Estado da Bahia serão auditadas por empresa privada de auditoria externa, cujos relatórios e pareceres serão encaminhados diretamente ao Corregedor e submetidos ao Tribunal Pleno, na forma que dispuser o Regimento Interno. (Cf. atas das Sessões Extraordinárias do TCE-BA, realizadas em 28 nov.2000 e em 04, 06, 11, 13, 15, 18 e 20 dez.2000 e 28 mar.2001).

Ao deixar de submeter suas próprias contas a exame auditorial, os tribunais de contas inobservam as normas internacionais de auditoria, ignorando os princípios técnicos e éticos que regem a profissão do auditor, que tem como valores principais a independência e a competência técnica. Os auditores exercem sua profissão em função de sua reputação e credibilidade. O resultado dos trabalhos de auditores desacreditados pouco valem para os usuários dessas informações. Por isso, os auditores devem sempre dar o exemplo. Ou, no dizer da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Portugal, já mencionado, devem se submeter “[...] ao disposto na lei para todos os responsáveis financeiros.”

CONCLUSÃO

As principais instituições superiores de controle do mundo contemporâneo, a exemplo do Tribunal de Contas Europeu e do Tribunal de Contas de Portugal, submetem suas próprias contas a auditorias externas, realizadas por empresas privadas especializadas. Tal procedimento, exemplar, dá maior credibilidade a essas contas perante os organismos que as controlam – os parlamentos e a sociedade.

No Brasil, tal prática ainda não é adotada em qualquer dos trinta e quatro tribunais de contas responsáveis pelas atividades de controle externo dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Como continuar esta situação? Por quanto tempo perdurará a “intocabilidade” das contas dos tribunais de contas brasileiros? Até quando esses tribunais de contas brasileiros permanecerão inauditáveis?

A proposta apresentada a seguir, ponto focal deste estudo, visa contribuir para a melhoria da *accountability* dos tribunais de contas brasileiros:

a) contratação sistemática de empresas privadas de auditoria:

- i. todos os trinta e quatro tribunais de contas brasileiros teriam suas demonstrações contábeis anuais regularmente auditadas por empresas privadas de auditoria, que opinariam, com base em trabalhos realizados obedecendo às normas internacionais, sobre a fidedignidade das contas;
- ii. as empresas especializadas seriam contratadas, a cada dois anos, mediante licitação, na modalidade concorrência pública, tipo técnica e preço;
- iii. os custos desses serviços correriam por conta dos orçamentos das respectiva instituições;
- iv. os relatórios e pareceres de auditoria seriam anualmente encaminhados, junto às contas das respectivas instituições e aos pareceres prévios emitidos pelos Conselhos de Contas Públicas, ao

Congresso Nacional ou às Assembléias Legislativas ou Câmaras Municipais.

- b) criação de Conselhos de Contas Públicas – cujos membros teriam mandato de três anos –, para analisar as demonstrações financeiras anuais e os respectivos relatórios e pareceres de auditoria emitidos, visando apresentar sugestões para a melhoria dos controles internos dos tribunais de contas, com a seguinte composição:
- i. um auditor indicado pelo Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (IBRACON);
 - ii. um membro indicado pelo Conselho Federal de Contabilidade, no caso do TCU, ou pelos respectivos Conselhos Regionais de Contabilidade, para os demais tribunais de contas;
 - iii. um membro indicado pela Procuradoria Geral da República, no caso do TCU, ou pelos Ministérios Públicos dos respectivos estados e Distrito Federal, para os demais tribunais de contas;
 - iv. um auditor indicado pela empresa de auditoria externa contratada pelo respectivo tribunal de contas;
 - v. um auditor indicado pelo respectivo tribunal de contas.
- c) os representantes referidos nos itens i e ii da letra anterior serão escolhidos mediante votação em escrutínio secreto pelo sufrágio da maioria dos membros ativos das respectivas instituições.
- d) publicação, nos diários oficiais e jornais de grande circulação, das demonstrações contábeis, dos relatórios e pareceres dos auditores externos e dos opinativos emitidos pelos respectivos Conselhos de Contas Públicas.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Governo do Estado. Tribunal de Contas do Estado. **Lei nº 7.879, de 29 de junho de 2001**: Dispõe sobre a reestruturação dos órgãos técnicos e administrativos que integram o Tribunal de Contas do Estado da Bahia e do Plano de Carreira dos seus servidores, adequando-os às disposições da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000 e à Lei Federal nº 10.028, de 19.10.2000, estabelece diretrizes de administração de pessoal e dá outras providências. Salvador, 2000. Disponível em: <<http://www.bahia.ba.gov.br>>. Acesso em: 9 ago.2003.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Normas de auditoria da INTOSAI**. Salvador, 1995, 67p. (Série traduções, n.5).

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Accountability, contabilidade e auditoria**: respondendo a uma década de experiência. Salvador, 1995. 17p. (Série traduções, n.8).

BARRETTO, Pedro Humberto Teixeira. **O sistema tribunais de contas e o princípio federativo**: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Européia. Salvador, 2003. (Dissertação de Mestrado em Contabilidade - Fundação Visconde de Cairu).

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição Federal**: Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br>>. Acesso em: 9 jun.2002.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Lei Orgânica do TCU: **Lei 8.443, de 16 de julho de 1992**. Brasília, 1992. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 9 jun.2002.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, n.2, p.30-49, fev/abr. 1990.

INTOSAI. **Código de ética y normas de auditoria**. Disponível em: <<http://www.intosai.org>>. Acesso em: 22 fev.2003.

PORTUGAL. Presidência da República. **Constituição da República Portuguesa**: Promulgada em 2 de abril de 1976. Lisboa, 1976. Disponível em: <<http://www.presidenciarepublica.pt>>. Acesso em: 9 jun.2002.

PORTUGAL. Tribunal de Contas. Lei de organização e processo do Tribunal de Contas (LOPTC): **Lei nº 98/97, de 26 de agosto**. Lisboa, 1997. Disponível em: <<http://www.tcontas.pt>>. Acesso em: 9 jun.2002.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Contas Europeu. **Auditoria das finanças da União Europeia**. Bruxelas, 1997.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Contas Europeu. **Auditoria das finanças da União Europeia**. Luxemburgo, 1998.