

Reflexões sobre a independência dos auditores federais de controle externo



Augusto Sherman Cavalcanti

Augusto Sherman Cavalcanti é ministro-substituto do Tribunal de Contas da União desde 2001. É bacharel em Direito e em Engenharia Eletrônica e pós-graduado em Controle de Processos pela Universidade de Brasília (UnB). Atuou como Analista de Controle Externo do TCU e exerceu as funções de assessor e chefe de gabinete da Procuradoria-geral do Ministério Público Junto ao TCU. Foi professor de pós-graduação do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e do Centro Universitário de Brasília (UniCeub) nas áreas de Direito Financeiro, Direito Tributário Constitucional e Direito Administrativo.

RESUMO

O objetivo desse texto é refletir, de maneira objetiva, sobre a independência dos auditores federais de controle externo, no exercício de suas importantes funções para o Tribunal de Contas da União e para o país.

Palavras-chave: independência profissional; Auditor de Controle Externo; competência do TCU.

1. INTRODUÇÃO

A independência dos auditores federais de controle externo está principalmente estabelecida, no art. 86, I, da Lei Orgânica do Tribunal – LOTCU (Lei 8.443/1992), como obrigação do servidor que exerce funções específicas de controle externo.

Para melhor perscrutar sobre tal obrigação de independência e sua relação com as competências do TCU, busquei auxílio na Constituição Federal e na LOTCU.

No art. 71 da Constituição Federal, identifiquei as competências do Tribunal de Contas da União e, portanto, de seus ministros, para julgar contas, no inciso II, para fiscalizar, nos incisos IV, V e VI, para apreciar atos de pessoal, no inciso III, para sancionar, no inciso VII, para determinar correções, nos incisos IX e X e, finalmente, para emitir parecer prévio nas contas do Presidente da República, no inciso I.

Sendo competências conferidas constitucionalmente ao Tribunal de Contas da União e a seus



colegiados e ministros, não poderia a LOTCU ou outra lei dispor de maneira diferente, sob pena de grave inconstitucionalidade.

Como era de se esperar, a Lei Orgânica do TCU, no seu art. 1º, confirma que todas essas funções ou competências, de julgar, fiscalizar, apreciar atos de pessoal, sancionar, determinar correções e emitir parecer prévio, são exclusivas do Tribunal de Contas da União e, portanto, de seus membros.

Por serem competências exclusivas do Tribunal de Contas da União não podem ser transferidas aos auditores federais de controle externo. Esses dignos servidores exercem importantes funções de controle externo e, portanto, são auxiliares no exercício das competências do Tribunal. Nessa moldura constitucional e legal é que necessariamente se delinea e se compreende a independência dos auditores do TCU.

Analisando melhor as funções determinadas na LOTCU para os auditores federais de controle externo, identifiquei o art. 65, o qual dispõe que à secretaria do TCU caberá a condução das atividades de apoio técnico e administrativo necessárias ao exercício das competências do TCU. O art. 85, por sua vez, repete esse comando.

Esses dispositivos deixam claro, de um lado, que a secretaria do TCU não exerce nem pode exercer as competências do Tribunal e de seus colegiados e ministros e, de outro, que exerce, em auxílio a essas competências, relevantes funções de controle externo, na prestação de apoio técnico e administrativo ao Tribunal, de maneira que é no âmbito dessas funções que se deve buscar os

contornos e limites da independência dos auditores federais de controle externo.

Continuando, verifiquei, na LOTCU, que ao Tribunal cabe organizar a sua secretaria na forma estabelecida em regimento interno (art. 1º, inciso XIV), bem como propor, de forma exclusiva, projeto de lei para estruturação do seu quadro de pessoal (art. 1º, inciso XV). Além disso, cabe ao presidente do TCU expedir os atos de pessoal relativos ao quadro de pessoal da secretaria, inclusive nomeação e exoneração de servidores.

Desses dispositivos resulta que a independência dos auditores não é de natureza funcional ou administrativa, pois, nesse aspecto, a organização da secretaria, bem como a estruturação e o preenchimento do seu quadro de pessoal são prerrogativas do Tribunal de Contas da União e de seu presidente, não obstante algumas dessas prerrogativas, relativas ao quadro de pessoal e por meio de delegação, poderem ser transferidas aos auditores. Uma vez que os auditores federais de controle externo exercem funções técnicas e administrativas e, nas administrativas não há falar em independência, pode-se concluir que essa independência se circunscreve apenas às funções técnicas.

Seguindo a análise, observei que o art. 41, §1º, da LOTCU, dispõe que as inspeções e auditorias serão realizadas pelos servidores da secretaria do TCU e, portanto, pelos auditores federais de controle externo. Mas isso não transfere nem pode transferir à secretaria ou aos seus servidores a titularidade da competência fiscalizadora que é própria do Tribunal de Contas da União e de seus membros, por imposição constitucional.



Isso fica claro, no art. 87, da LOTCU, quando estabelece que o servidor da secretaria, para realizar auditorias, inspeções e diligências, deve ser necessariamente credenciado pelo presidente do TCU ou por delegação deste, pelos dirigentes das unidades técnicas. Resta claro desse comando que é, por delegação do presidente do TCU, direta ou indireta, que o auditor do TCU realiza as fiscalizações de competência da Corte de Contas. Nesse ponto vislumbro independência técnica relativa dos auditores, no planejamento e preparação dos trabalhos. Explico.

Vê-se ainda, no art. 11 da LOTCU, que cabe a um ministro do Tribunal, na condição de relator, presidir a instrução de processo, inclusive de fiscalização, e submetê-lo, por voto ou proposta de deliberação, a julgamento de Colegiado, Câmara ou Plenário. Essa função é exclusiva do ministro-relator, em todas as fases da instrução, e não pode ser exercida pelos auditores federais de controle externo. E não poderia ser diferente, pois nessa hipótese o ministro representa o Tribunal de Contas da União que é o titular das competências.

Cabe à secretaria e seus servidores atuar na instrução dos processos, inclusive os de fiscalização, mas não no exercício de sua presidência, independentemente da fase em que se encontre. O art. 11 imputa ao relator a prerrogativa de presidir toda a instrução do processo, do início ao fim. De maneira que a prerrogativa do ministro-relator, e só dele, de presidir a instrução do processo é ampla e alberga toda a instrução, desde o planejamento até o julgamento do processo.

À secretaria e a seus servidores, no entanto, cabem sim algumas funções relevantes na instrução do processo. A secretaria detém, por exemplo, autonomia para organizar seus trabalhos, de modo a atender e dar apoio técnico

a todos os relatores, compatibilizando as necessidades de um relator com as dos demais.

Essa autonomia na organização dos trabalhos, entretanto, não é absoluta e isso não significa que, em situações específicas, não possa o relator, por intermédio do secretário da unidade correspondente ou, ainda, do presidente do Tribunal, adotar ou solicitar as medidas que entender necessárias ao bom andamento dos trabalhos.

Nessa hipótese, a adoção de medidas é dever e não faculdade do ministro-relator, como presidente da instrução do processo, com vistas a evitar possíveis prejuízos à celeridade e à qualidade dos resultados dos trabalhos. Entendo que tais medidas não caracterizam, de modo nenhum, interferência indevida nos trabalhos da secretaria, pois são adotadas com o apoio do próprio secretário da unidade ou, no caso de recusa deste ou de conflito com outros relatores, pelo sr. presidente do TCU, que é o chefe máximo da secretaria.

Diante dessas circunstâncias, concluo que a independência dos auditores federais de controle externo, no planejamento e organização das fiscalizações de controle externo, é de natureza técnica e de caráter relativo.

Continuando a análise, verifico no art. 1º, § 3º, I da LOTCU, que no relatório do ministro-relator, como parte necessária, deve constar as conclusões da instrução retiradas do relatório da equipe de auditoria ou do técnico responsável pela análise do processo, bem como do parecer das chefias imediatas da unidade técnica. No exercício dessa função, parece-me fora de dúvida o caráter pleno da independência técnica dos auditores federais de controle externo.

É na liberdade ampla de análise e de convicção sobre os fatos que apura, que se concretiza no relatório que

produz e assina, que reside, a meu ver, a independência técnica e plena dos auditores federais de controle externo, conferida pelo art. 86, I, da LOTCU, como obrigação.

Em síntese, concluo que, em auxílio ao cumprimento das competências conferidas ao Tribunal de Contas da União e a seus membros, os auditores federais de controle externo exercem importantes funções de controle eterno, de natureza técnica e administrativa.

Nas funções administrativas, não há falar em independência.

Nas funções técnicas relacionadas ao planejamento, organização e preparação dos trabalhos, tais auditores atuam com independência técnica relativa, tendo em vista as prerrogativas do presidente do TCU, chefe máximo da secretaria do Tribunal, e do ministro-relator, que preside a instrução dos processos, que os legitima a intervir nessas atividades, se for necessário.

Não obstante, a independência técnica dos auditores federais de controle externo é plena, na análise e na formação de sua convicção sobre os fatos que investiga, cujos resultados devem ser expostos em relatórios e pareceres que elaboram, assinam e por eles, portanto, se responsabilizam.

A independência técnica plena, mais do que um direito, é dever do auditor federal de controle externo, por isso é tratada como obrigação no art. 86, I, da LOTCU. Esse dever consiste, basicamente, em manifestar sua opinião, no caso que examina, unicamente com base nas provas que colheu, no direito e na sua própria consciência, sem nenhuma outra influência.

Tal dever de independência é de altíssima relevância para o cumprimento da missão constitucional do Tribunal de Contas da União, uma vez que é essencial para a produção de decisões técnicas, justas, prudentes e equilibradas pela Corte, o que lhe tem conferido, ao longo dos anos, grande credibilidade entre as instituições públicas. Explico. Isso ocorre principalmente porque, em regra, as decisões colegiadas do Tribunal são formadas a partir do confronto de quatro a cinco manifestações de opinião independentes, em que três são provenientes de auditores federais de controle externo.

Por fim, registro que os auditores federais de controle externo têm exercido com excelência tal mister e, com isso, têm obtido o justo reconhecimento devido do Tribunal de Contas da União, da administração pública em geral e da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acessado em 01 ago.2017

BRASIL. Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – LOTCU. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm>. Acessado em 01 ago. 2017

