

III SEMINÁRIO DE AUDITORIA DE CONTROLE EXTERNO DO TCE/RN

 26 de Abril  8h às 12h

 Auditório do TCE/RN

 Servidores Públicos

Objetivo:

Debater aspectos constitucionais relevantes da organização e funcionamento dos Tribunais de Contas do Brasil, tendo em vista o Processo de Controle Externo à luz dos novos critérios de avaliação do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD).

Palestrantes:

Antonio Gilberto de Oliveira Jales

(Conselheiro Presidente)

Carlos Thompson Costa Fernandes

(Conselheiro Ouvidor)

Ismar Viana

(Presidente da ANTC)

José Anderson Souza de Salles

(Presidente da AUDTCE/RN)

Thaise Craveiro

(Auditora de Controle Externo - TCE/CE)

Cleyton Marcelo Medeiros Barbosa

(Secretário de Controle Externo - TCE/RN)

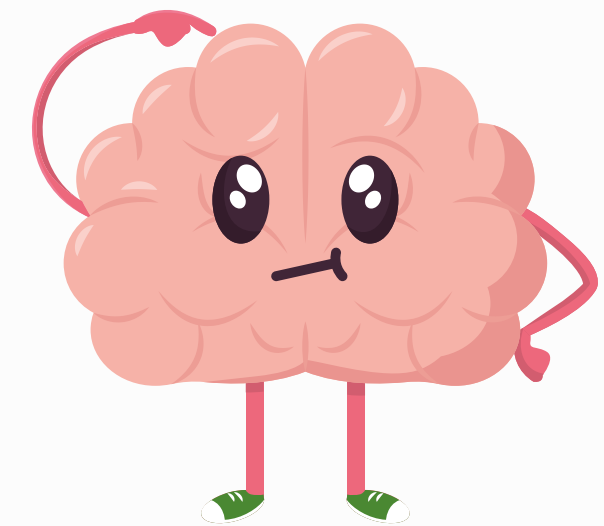
Desafios e Avanços do Controle Externo

Thaïsse Craveiro

Auditora de Controle Externo

Vice-presidente da ANTC

Mestre em Planejamento e Políticas Públicas



AUDITORIAS GERAIS

- INSTITUIÇÃO DE AUDITORIA
- SEM FUNÇÃO DE JULGAMENTO
- SEM COMPETÊNCIA SANCIONADORA

ESTADOS UNIDOS, REINO UNIDO,
CANADÁ, AUSTRÁLIA

*peculiaridades

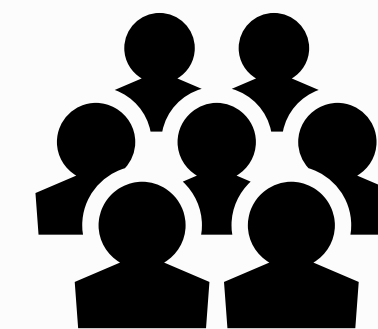
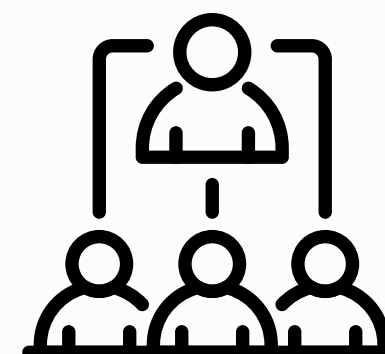


TRIBUNAIS DE CONTAS

- INSTITUIÇÃO DE AUDITORIA +
- COM FUNÇÃO DE JULGAMENTO
- COM COMPETÊNCIA SANCIONADORA

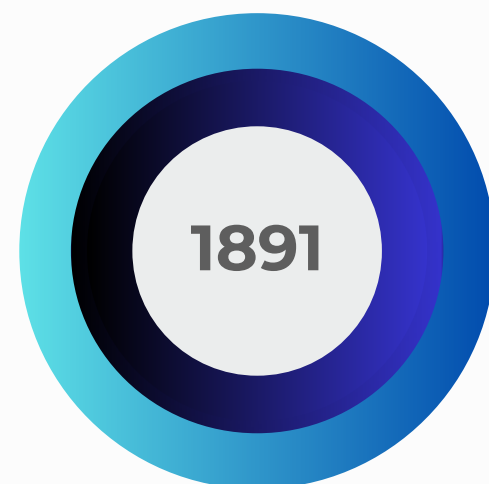
BRASIL, ALEMANHA, BÉLGICA,
FRANÇA, ITÁLIA E PORTUGAL

*peculiaridades

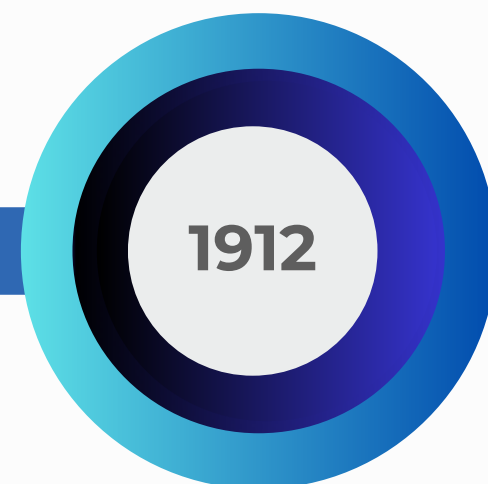


1891

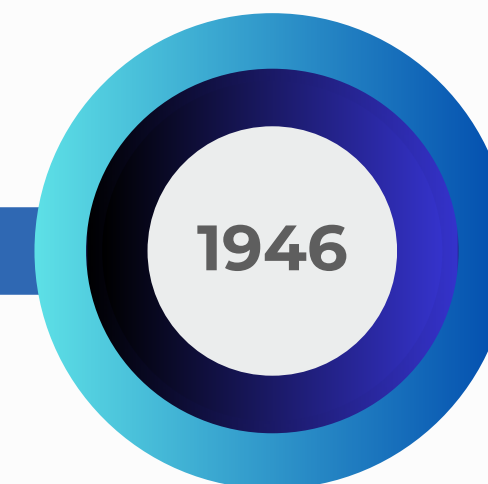
LINHA DO TEMPO TRIBUNAIS DE CONTAS



2ª Constituição do Brasil
“é instituído o Tribunal
de Contas”



Segregação ente a
Função de Instrução e
a Função de
Julgamento



Constituição:
QUADRO PRÓPRIO
DE PESSOAL

1988

LINHA DO TEMPO TRIBUNAIS DE CONTAS



1967

- função de registro prévio abolida;
- criado sistema de controle interno;
- novas modalidades de controle instituídas: auditorias e inspeções (Iniciativa própria)

1988

- Ampliação significativa de competências, diretamente outorgadas
- integrado por: julgadores e quadro próprio
- autonomia e observância às normas de processo e garantias das partes



1910 – 1920

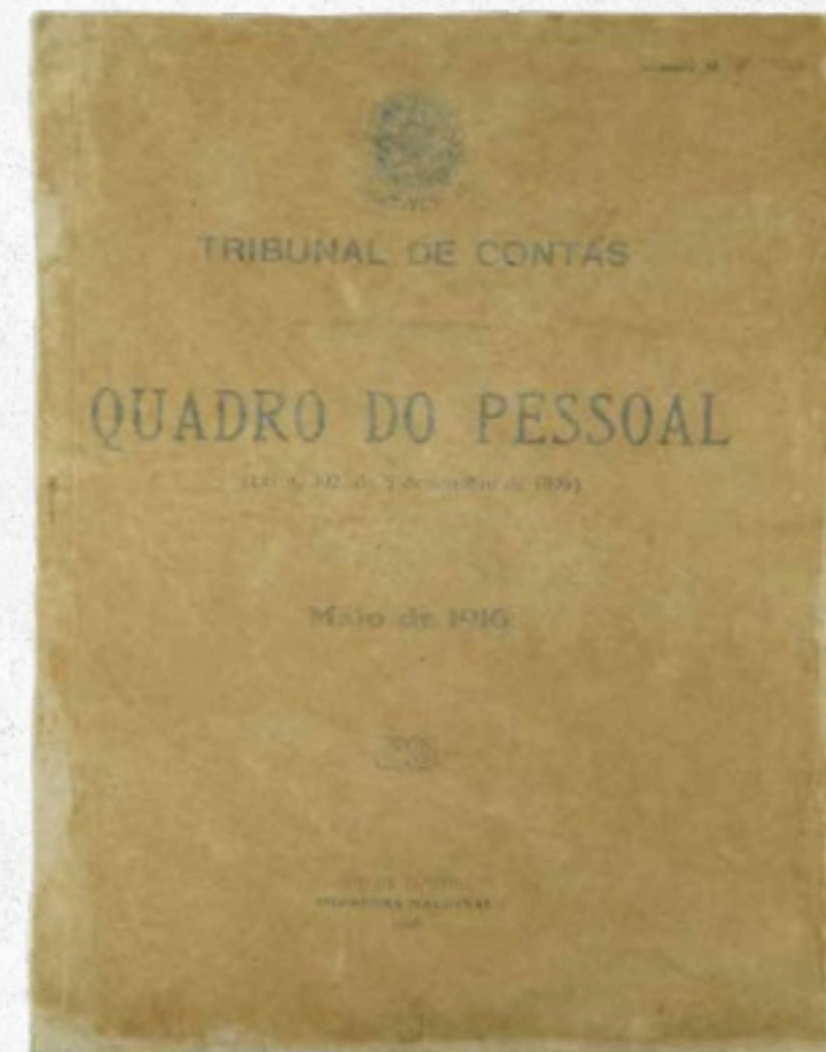
Nos primeiros anos dessa década, muito já se falava da necessidade de reformas internas. Em 1911 ocorre a segunda reforma do Tribunal, ajustando seu funcionamento aos novos e crescentes desafios. Uma das novidades desse começo de década foi a regulamentação da avaliação das contas de gestão financeira relativas ao penúltimo exercício financeiro do Poder Executivo.

Essas contas eram apresentadas ao Congresso Nacional até o dia 15 de maio de cada ano, e segundo a Constituição, necessitavam de parecer prévio do Tribunal. Até 1911, o Tribunal de Contas fazia uma avaliação da administração financeira da República e a enviava para o Congresso Nacional, sem um parecer prévio nas contas do governo. A partir de 1911 ficou estabelecido que o Poder Executivo faria um relatório de gestão, enviando-o ao parecer do Tribunal de Contas antes de ser encaminhado ao Congresso. Esse modelo de avaliação prévia ainda é utilizado, mas apesar de ter sido regulamentado em 1911, só entrou em vigor em 1934, com a nova Constituição.

Ainda no começo da década, em 1912, as funções de preparação e de julgamento dos processos foram separadas. Com isso, o quadro de pessoal foi dividido entre um Corpo Deliberativo, contendo o presidente e três diretores, e um Corpo Instrutivo, com funcionários encarregados do preparo dos processos. Interessante reparar que os membros do Corpo Deliberativo ainda não possuíam o título de ministros, o que só ocorreria em 1917.

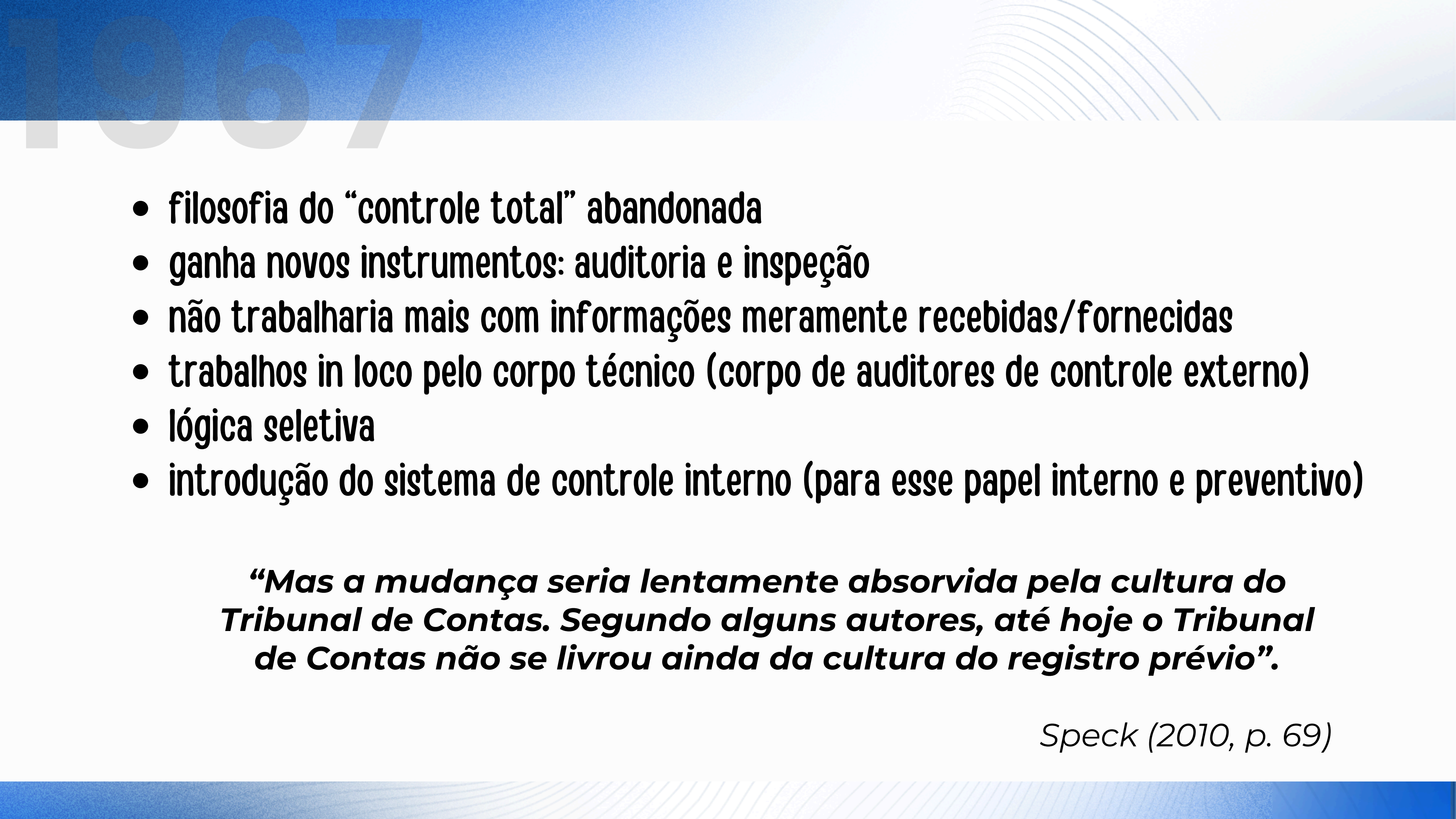
Em 1918, decidiu-se que a adoção de um sistema bicameral (duas câmaras ou grupos de ministros) melhoraria o funcionamento e a agilidade do Órgão. Ocorre que o Tribunal funcionava como fiscal de contas e também como Tribunal de Justiça, e nessa segunda função se dividia em duas câmaras, uma de fiscalização financeira e outra de tomada de contas. Durante esse período de mudança, o Tribunal foi presidido por Dídimo Agapito, membro do Ministério Público junto ao Tribunal, que ficou à frente da Presidência entre 1895 e 1919.

Quadro de pessoal do Tribunal de Contas, 1916.
acervo do Museu do TCU Ministro Guido Mondin.



"Ainda no começo da década, em 1912, as funções de preparação e de julgamento dos processos foram separadas. Com isso, o quadro de pessoal foi dividido entre um Corpo Deliberativo, contendo o presidente e três diretores, e um Corpo Instrutivo, com funcionários encarregados do preparo dos processos. Interessante reparar que os membros do Corpo Deliberativo ainda não possuíam o título de ministros, o que só ocorreria em 1917".



- 
- filosofia do “controle total” abandonada
 - ganha novos instrumentos: auditoria e inspeção
 - não trabalharia mais com informações meramente recebidas/fornecidas
 - trabalhos in loco pelo corpo técnico (corpo de auditores de controle externo)
 - lógica seletiva
 - introdução do sistema de controle interno (para esse papel interno e preventivo)

“Mas a mudança seria lentamente absorvida pela cultura do Tribunal de Contas. Segundo alguns autores, até hoje o Tribunal de Contas não se livrou ainda da cultura do registro prévio”.

Speck (2010, p. 69)

Acautela

**Agem de
ofício**

**Escolhe no
que vai
atuar**

**Estrutura
complexa**

Simetria

Tribunal de Contas

- Quadro próprio + julgadores (+MPC)
- Devido processo legal (art. 73 c/c art. 96, I, a)

**investiga,
acusa,
instrui e
julga**

**Sanciona,
Determina**

**Julga os
recursos
de suas
decisões**

**Instrumen-
taliza outras
esferas**

**Títulos com
eficácia
executiva**



BEN, Tio. HOMEM ARANHA. 2002.

EXERCÍCIO DAS COMPETÊNCIAS INSTITUCIONAIS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

§ 3º Será parte essencial das decisões do Tribunal ou de suas Câmaras:

- I - o relatório do Ministro-Relator, de que constarão as conclusões da instrução (do Relatório da equipe de auditoria ou do técnico responsável pela análise do processo, bem como do parecer das chefias imediatas, da Unidade Técnica), e do Ministério Público junto ao Tribunal;
- II - fundamentação com que o Ministro-Relator analisará as questões de fato e de direito;
- III - dispositivo com que o Ministro-Relator decidirá sobre o mérito do processo.

PARTE ESSENCIAL (LOTUCU)



Art. 1º (...)

§ 3º Será **parte essencial das decisões** do Tribunal ou de suas Câmaras:

I - o **relatório do Ministro-Relator**, de que constarão **as conclusões da instrução** (do Relatório da equipe de auditoria ou do técnico responsável pela análise do processo, bem como do parecer das chefias imediatas, da Unidade Técnica), e do **Ministério Público** junto ao Tribunal;



FASES DO PROCESSO (RITCU)

Art. 156. São etapas do processo a **instrução**, o **parecer do Ministério Público** e o **juízo** ou a **apreciação**.



ATORES (INTOSAI P-50)

Audidores

Membros do colegiado

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPjTC)



SIMETRIA CONSTITUCIONAL

Organização, composição e fiscalização

O art. 75, caput, da Constituição da República contempla comando expresso de **espelhamento obrigatório**, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, do modelo nela estabelecido de controle externo da hígidez contábil, financeira e orçamentária dos atos administrativos, sendo materialmente inconstitucional a norma de regência da organização ou funcionamento de Tribunal de Contas estadual divorciada do modelo federal de controle externo das contas públicas.

(ADI 5323, Rel. Min Rosa Weber)

- ADI 5323-RN
- ADI 5509-CE
- ADI 6655-SE

COLEGIALIDADE PROCESSUAL-DECISÓRIA

Ismar Viana. 2019.

- PROCESSUAL + DECISÓRIA
- DIALÉTICA PROCESSUAL
- AGENTES LEGÍTIMOS (ADI 6655-SE)
- SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES
- PRINCÍPIO ACUSATÓRIO
- SALVAGUARDAS + FREIOS E CONTRAPESOS
- REGRAS E GARANTIAS PROCESSUAIS

Figurino institucional complexo e que deve funcionar para uma regular atuação concentrada e concertada



AUDITORIA E
INSTRUÇÃO



DECISÕES
(COLEGIADO JULGADOR)

MINISTERIAL





ADI n° 6655/SE



ADI
6655-SE

STF decide que funções finalísticas de controle externo são exclusivas de Auditor de Controle Externo

Relator



MIN. EDSON FACHIN



Relatório



Voto

Acompanho o Relator



MIN. ALEXANDRE DE MORAES



MIN. CÁRMEN LÚCIA



MIN. ROSA WEBER



MIN. GILMAR MENDES



MIN. DIAS TOFFOLI



MIN. ROBERTO BARROSO



MIN. LUIZ FUX



MIN. ANDRÉ MENDONÇA



MIN. RICARDO LEWANDOWSKI



MIN. NUNES MARQUES

- Cargo em Comissão para atividades técnicas e sem pressuposto de confiança da autoridade nomeante (Inconstitucional - Tema 1010);
- EXERCÍCIO DE ATIVIDADE FINALÍSTICAS DE CONTROLE EXTERNO
- Simetria (ADI 1.994, ADI 5.323 mencionadas)
- Funções de confiança
- Exclusivas de Estado

A partir de atuação da ANTC,
principal ferramenta de
avaliação sobre a atuação dos
Tribunais de Contas passa
contemplar dimensão de
Auditores de Controle Externo



QATC01 Composição, organização e funcionamento dos TCs

que critérios passará a avaliar?

1.4.1

o cargo provido original e especificamente por concurso público específico de nível superior para titularizar atribuições finalísticas de auditoria e instrução processual é denominado Auditor de Controle Externo;

1.4.2

há órgão de auditoria e instrução – Secretaria de Controle Externo ou denominação equivalente – que reúne todas as unidades finalísticas auditoriais e instrutórias, vinculado diretamente à Presidência do Tribunal de Contas e dirigido por um Auditor de Controle Externo;



que critérios passará a avaliar?

1.4.3

as atividades finalísticas de auditoria, instrução processual e demais procedimentos de fiscalização são **executadas e dirigidas/coordenadas exclusivamente por Auditores de Controle Externo (direção, coordenação, chefia e supervisão de unidades técnicas e em ciclos de auditoria)**, resguardada a prerrogativa do Relator de presidir a instrução processual, podendo a execução contar com o auxílio de outros servidores efetivos com atribuições de apoio ao controle externo ou de grau de complexidade e responsabilidade intermediárias, sem qualquer desvio de função que possa anular a instrução;



| que critérios passará a avaliar?

1.4.4

o Auditor de Controle Externo possui independência funcional nas atividades de auditoria e a instrução conclusiva é considerada parte essencial das decisões;

1.4.5

a lei prevê como funções de confiança as atribuições de direção, coordenação, supervisão e chefia das unidades de fiscalização e instrução, a serem exercidas exclusivamente por servidores concursados do cargo de Auditor de Controle Externo.



desafio

CONSENSUALISMO

- 1. O QUE CONSENSUALIZAR?**
- 2. CARÁTER PEDAGÓGICO DAS SANÇÕES DO CONTROLE**
- 3. COMO CONSENSUALIZAR (“O TRIBUNAL”)**
- 4. MESA TÉCNICA VS. SEGURANÇA JURÍDICA E IMPARCIALIDADE (INFANTILIZAÇÃO)**
- 5. RESOLUÇÃO 315 DO TCU**

RESOLUÇÃO 315 TCU

- **construção participativa das deliberações;**
- **racionalização, viabilidade e monitoramento;**
- **art. 20 da LINDB;**
- **Dever de Motivação (consequências práticas, análise de possíveis alternativas passam a integrar o ato que tenha origem em valores jurídicos abstratos);**
- **art. 171, I da NLLC (viabilizar manifestação sobre possíveis propostas de encaminhamento que terão impacto significativo - custo-benefício, alternativas;**
- **MONITORAMENTO**



FUNÇÃO CIENTIFICADORA

- irregularidades no controle externo → outras esferas
- impactos na seara eleitoral, no penal, na improbidade...
- Tribunais de Contas e Improbidade Administrativa

consideradas pelo juiz:

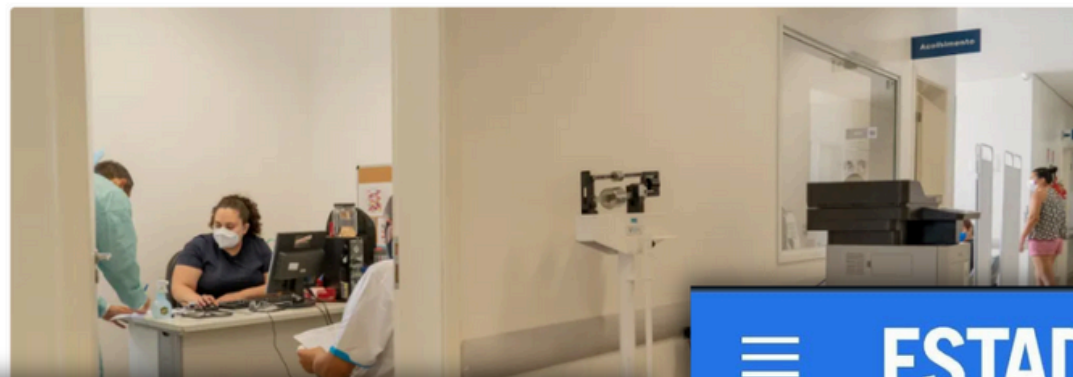
PROVAS PRODUZIDAS  **CORRESPONDENTES DECISÕES**

art. 21, §2º da Lei 8429/1992, redação dada pela Lei 14.230/2021

- comunicação (mão dupla);
- regularidade na atuação dos Tribunais de Contas (e se o processo do TC vier a ser anulado?)

Depois de limpeza e ônibus, MP mira infiltração do PCC na saúde pública

Promotores analisam o envolvimento de facção criminosa com Organizações Sociais que controlam hospitais públicos



Cotidiano

SP: Operação prende 13 suspeitos de fraudar licitações para beneficiar PCC

Gustavo Freitas, Herculano Barreto Filho, Stella Borges e Thais



em São Paulo

Atualizada em 16/04/2024 14h42

Reportagem especial • Política

PCC e CV se infiltram no poder local para capturar contratos milionários das prefeituras

De olho nas eleições de 2024, criminosos buscam novas oportunidades para lucrar e lavar dinheiro do tráfico de drogas



Notícia • Estadão / Política

PCC é acusado de administrar contratos ou manter cargos com Poder Público em 16 cidades; veja quais

Tentáculos do crime organizado atuam para abocanhar contratos milionários com oportunidades de obter novos lucros e lavar o dinheiro do tráfico de drogas em atividades lícitas; especialista cobra maior transparência de prefeituras e câmaras; defesa de vereadores presos nesta terça-feira não se manifestaram

Edição das 18h

FACÇÃO PODE ESTAR EM SERVIÇOS ESSENCIAIS
PCC pode ter criado empresas laranjas para vencer licitações

15 ABR 18:36

SAH NO LÍBANO ■ JUSTIÇA ACEITA RECURSO E DEVOLVE MANDATO DE CONS...

métodos antigos não atendem mais

seletividade comprometida

infiltrações

atuações ilegítimas

medidas que desnaturam o modelo TCs

desconhecimento da própria estrutura



associativismo

desconfiança social

prescrição

assimetria

inteligência artificial

descoordenação

desrespeito ao devido processo legal

O que fazer?



“Para todo problema complexo existe sempre uma solução simples, elegante e completamente errada.”

Henry Louis Mencken (1920)

E agora, Tribunais de Contas?

haverá
sinais...

- Seletividade (escolha de objetos estruturantes, custo-benefício). OBS: Prescrição.
- Governança na estrutura e funcionamento internos;
- Respeito ao devido processo legal de controle externo, decisões do STF, simetria, modelo Tribunais de Contas); VP & CL
- Diálogo sobre propostas de determinações;
- Monitoramento de suas decisões (expectativa de controle);
- Cientificação e atuação coordenada entre esferas;
- Associativismo (avaliação crítica).



Nova Lei de Licitações (14.133/2021)

Art. 11

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

De



Para

- **métricas de redução de estoques**
- **quantidades de processos julgados**
- **quantidade de auditorias realizadas**

Objetivo 1: contribuir para a credibilidade das contas públicas

RESULTADO-CHAVE 1.1: Em seis anos, aumentar para 90% o percentual médio de cobertura das Contas da União, com asseguuração razoável.

RESULTADO-CHAVE 1.2: Em seis anos, assegurar o cumprimento de 100% das regras chave de responsabilidade fiscal e orçamentária.

RESULTADO-CHAVE 3.2: Em seis anos, induzir a ampliação da disponibilidade de informações sobre o efetivo impacto de 100% das políticas públicas selecionadas.

RESULTADO-CHAVE 3.3: Induzir a Administração Pública a tratar os problemas relacionados na Lista de Alto Risco (LAR), solucionando-os ou dando encaminhamento a eles, de modo que a cada dois anos ao menos 20% deles cumpram os requisitos para serem retirados da LAR.

AGREGAR VALOR

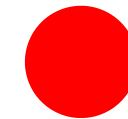
UTILIDADE



CUSTO-BENEFÍCIO



DESPERDÍCIO



Por que nós existimos? Empatar é positivo?

Só os TCs?



ISSAI 12

As Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) são emitidas pela INTOSAI, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Para mais informações visite www.issai.org

5. Os princípios estabelecidos neste documento são construídos em torno da expectativa fundamental das EFS fazerem a diferença na vida dos cidadãos. O impacto da EFS na vida da população depende que a EFS:
 - 5.1 Fortaleça a *accountability*, transparência e integridade das entidades governamentais e do setor público;
 - 5.2 Demonstre a relevância contínua para os cidadãos, o Legislativo e as outras partes interessadas; e
 - 5.3 Seja um modelo de organização, liderando pelo exemplo.

Valor e Benefícios – fazendo a diferença na vida dos cidadãos. Responsabilidade intergeracional



Associação Nacional dos Auditores de Controle
Externo dos Tribunais de Contas do Brasil

#ORGULHODESER

www.antcbrasil.org.br 

@antcbrasil 

@antcbrasil 

faleconosco@antcbrasil.org.br 