



8

ANOS,  
METAS

DE TRANSFORMAÇÃO  
*PARA OS TRIBUNAIS DE CONTAS*



ANTC 

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

## DIRETORIA ANTC | Biênio 2019/2020

### PRESIDÊNCIA

Presidente

**Francisco José Gominho Rosa (TCE-PE)**

.....

### VICE-PRESIDÊNCIAS

Vice-Presidente Nacional

**Ismar dos Santos Viana (TCE-SE)**

Vice-Presidentes Regionais para Assuntos dos Tribunais de Contas Estaduais, Distrital e Municipais Norte/Nordeste

**Anamélia Camurça Cavalcante (TCE-AM)**

Sul/Sudeste

**Jorge Henrique Muniz da Conceição (TCE-RJ)**

.....

### DIRETORIAS

Diretoria de Defesa do Controle Externo

Diretora

**Thaíse Craveiro de Souza Oliveira (TCE-CE)**

Diretor Adjunto

**João Paulo Esteves Nogueira (TCE-SP)**

Diretoria Jurídica e de Defesa dos Aposentados e Pensionistas

Diretora

**Karla Garcia Gomes Tiago de Souza (TCE-MS)**

Diretoria Administrativa-Financeira

Diretor

**José Luiz Lima Abreu (TCE-RJ)**

Diretor Adjunto

**Carlos Augusto Pereira Werneck de Carvalho (TCM-RJ)**

.....

### CONSELHO FISCAL

Titulares:

**Matheus de Medeiros Lacerda (TCE-PB)**

**Eliane Maria Senhorinho Vicente dos Santos (TCE-PR)**

**Claudia Maria de Carvalho Ferreira Rosa (TCE-MA)**

Suplentes:

**João Paulo de Aguiar da Silveira (TCE-TO)**

**Anderson José do Nascimento Lima (TCE-RN)**

**Aristóteles Sampaio Costa (TCE-RR)**

# ANTC

## 8 anos, 8 metas de transformação

Os Tribunais de Contas são importantes instituições de Estado, fundamentais para a manutenção dos preceitos democráticos e do bem estar social, no Brasil. Cabe a eles, por missão constitucional, fiscalizar a aplicação dos recursos públicos oriundos do pagamento de impostos feito pela população brasileira. Não é uma missão qualquer. Sobre cada Tribunal de Contas – da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e municipais – paira a responsabilidade de garantir a aplicação correta dos recursos que impactam diretamente na vida das cidadãs e cidadãos brasileiros.

No Controle Externo da Administração Pública, para o exercício de suas competências constitucionais, os Tribunais de Contas exercem três funções essenciais ao processo: de auditoria, de ca-

ráter investigativo, titularizada pelo auditor de controle externo; de Ministério Público, a cargo dos procuradores de contas; e judicante, exercida por ministros e conselheiros, titulares ou substitutos.

A complexidade desse sistema reside no fato de que, diferente dos Tribunais do Judiciário, cuja função típica é julgar, os Tribunais de Contas têm competência para investigar, acusar e julgar. Assim, para garantir o devido processo legal de controle externo, além de prever um Ministério Público atuante junto a eles, a Constituição Federal determinou a existência de um quadro próprio de pessoal, garantindo que os Tribunais de Contas fossem integrados por agentes legalmente competentes e independentes para cada uma das funções essenciais que lhes foram confiadas.



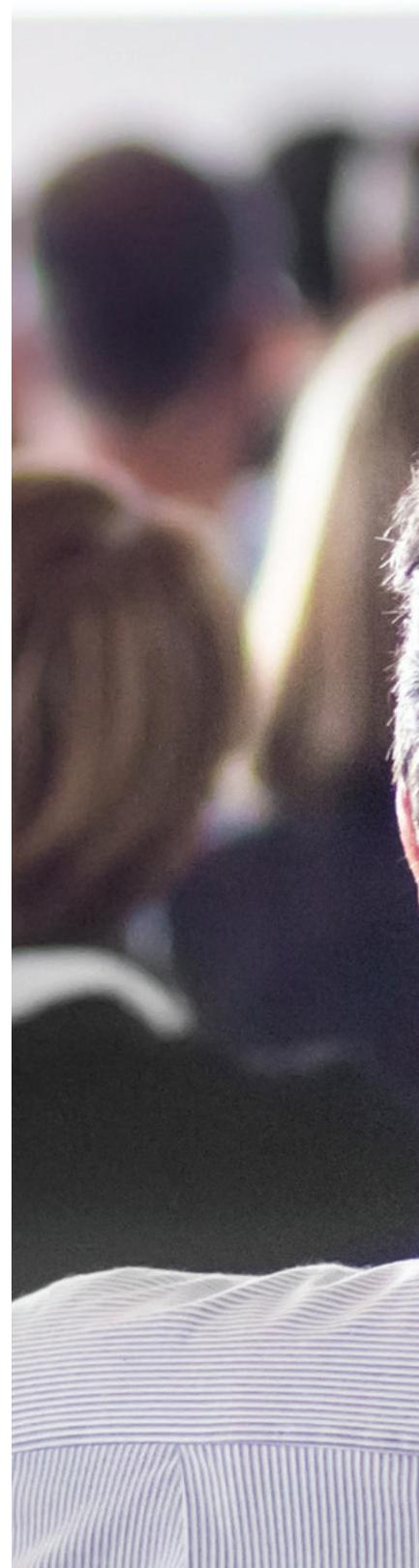
O Auditor de Controle Externo é o integrante do quadro próprio de pessoal do Tribunal de Contas que tenha ingressado no cargo efetivo de natureza finalística mediante concurso público específico. Dele foi exigido nível superior como requisito mínimo de investidura para exercer, de forma plena, atribuições finalísticas de controle externo, exclusivas de Estado, de complexidade e responsabilidade de nível superior, voltadas ao planejamento, coordenação e execução de auditorias, inspeções, instruções processuais e demais procedimentos de fiscalização da competência do Tribunal.

A nomenclatura de “auditor de controle externo” confere transparência e distinção ao cargo, corresponde a uma tendência de padronização nacional de organização dessas instituições de controle.

Isso porque, no contexto do Estado de Direito, cada agente público somente pode exercer aquilo que está devidamente autorizado por lei, em consonância com a Constituição Federal, que prevê o concurso público como forma de ingresso nos cargos públicos efetivos, de acordo com a natureza e graus de complexidade e responsabilidade de cada cargo. Ao gestor e à sociedade deve ser garantido o direito de saber quem é o agente

responsável pela auditoria das contas públicas no âmbito do controle externo.

A quebra desse paradigma torna passíveis de nulidade todos os atos praticados fora da regra de competência. Da mesma forma que somente juízes podem julgar e somente delegados podem presidir inquéritos policiais, o trabalho do auditor de controle externo é inalienável. Portanto, nos Tribunais de Contas, para a vigilância das normas de processo e garantias processuais das partes, presença do auditor de controle externo é condição para uma atuação regular, justa, técnica, independente e imparcial.



A ausência de um Código Nacional de Processo de Controle Externo e o fato de os Tribunais de Contas concentrarem nelas as três funções processuais não podem inviabilizar a independência, a imparcialidade e o devido processo legal nesses órgãos, sobretudo em relação às mais elementares regras processuais, como a regra de competência e a segregação de funções.

Ao estabelecer a configuração institucional dos Tribunais de Contas do Brasil, o legislador constituinte originário estabeleceu simetria na organização e fiscalização entre eles, elegendo o Tribunal de Contas da União como modelo. Ocorre que, mais de trinta anos após a promulgação da Constituição de 1988, eles continuam vítimas de interpretações enviesadas e casuísticas sobre a amplitude dessa simetria, prevista no artigo 75 da Constituição, especialmente no que se refere ao funcionamento do órgão de auditoria e instrução processual.

A Função de Auditoria é primordial dentro do caráter institucional dos Tribunais de Contas, porque as conclusões obtidas na fase da instrução são parte essencial de suas decisões, por

expressa previsão legal. Por isso, é necessário resguardá-la de capturas, desvios ou interferências que possam comprometer sua tecnicidade e independência. Não existe hierarquia na técnica, não existe hierarquia em funções processuais distintas, horizontais. Os comandos que pautam a atuação de agentes públicos são a Constituição Federal e o ordenamento que não lhe for contrário.

Entidade de Fiscalização Superior (EFS) com funções jurisdicional e sancionadora, o Tribunal de Contas pode impor determinações, com prazo certo para o cumprimento; pode aplicar sanções, imputar débitos, e suas decisões têm eficácia de título executivo; pode suspender o andamento de contratações e políticas públicas; e deve representar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Os reflexos da sua atuação nos direitos subjetivos dos gestores podem fazer com que estes se tornem réus em ações penais e de improbidade administrativa. Podem, ainda, comprometer seus direitos políticos e inabilitá-los para o exercício de funções públicas, parte de uma série de medidas que alcançam patrimô-



nio, honra e imagem daqueles que se dispõem a gerir a coisa pública.

Ainda assim, passados 32 anos de vigência do atual texto constitucional, os Tribunais de Contas são assimétricos e alguns deles atuam em bases disfuncionais: permitem desvios de função ou mantêm agentes comissionados (nomeáveis e demissíveis a critério da autoridade nomeante) em unidades técnicas, exercendo auditoria ou chefiando auditores concursados, comprometendo a tecnicidade, a regularidade e a independência da função de auditoria e instrução processual, atentando contra o devido processo legal de controle externo.

Controle deficiente repercute em deficiência na proteção do erário, na ineficiência de serviços públicos, além de abrir margem para desvios de poder e atos arbitrários. O respeito ao devido processo legal na esfera de controle externo impõe o combate às ocupações irregulares de cargos públicos nos Tribunais de Contas do Brasil, sobretudo nos órgãos de auditoria de controle externo. Não existe controle efetivo – regular, protegido e sem desvios – sem que haja regularidade no controle.

Para contribuir com a resolução desse grave problema, a ANTC e suas afiliadas de todo Brasil elaboraram 8 METAS DE TRANSFORMAÇÃO com o objetivo de restaurar a regular e independente atuação da Auditoria de Controle Externo dos Tribunais de Contas, visando atingir, ao menos, um padrão mínimo de organização e funcionamento.

Padronizar a organização e o funcionamento dos Tribunais de Contas do Brasil, com vistas ao profissionalismo, eficiência, validade processual e legitimidade de suas decisões, protegerá sua credibilidade institucional, contribuirá com a efetividade de seus resultados.

Os Tribunais de Contas possuem elevadíssimo potencial de induzir a melhoria da eficiência e qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos, em todas as políticas públicas, de prevenir crises fiscais, bem como combater a corrupção. Aprimorá-los é da nossa conta.



# 1. Identidade nacional única

Em um momento em que o serviço público está sob ataque e o controle, questionado, é essencial consolidar a denominação nacional padronizada de “auditor de controle externo” para designar o cargo responsável pela auditoria e instrução processual dos Tribunais de Contas do Brasil. Essa é uma medida importante para sinalizar à sociedade quem, de verdade, é o agente público legal – e concursado especificamente – responsável pela fiscalização da aplicação de recursos públicos.

# 2. Auditoria só pode ser feita por auditores

Auditar a gestão dos recursos públicos é uma atividade exclusiva de Estado. É uma atividade que exige independência e qualificação técnica, haja vista refletir em patrimônio, honra e até direitos políticos daqueles que manejam recursos públicos. Por isso, somente os auditores de controle externo, selecionados por meio de concurso público específico que exigiu nível superior como requisito mínimo, dispõem da independência necessária para a função. Auditoria realizada por qualquer outro profissional, sem competência legal, que tenha ingressado em cargo de nível intermediário, administrativo ou mesmo comissionados dos TCs, é nula.

### **3. Padrão mínimo de organização do órgão de auditoria e instrução processual**

Conferir um padrão mínimo de organização e funcionamento ao órgão de auditoria e instrução processual é essencial para a regularidade, independência e efetividade da função investigativa na esfera de controle externo. O Tribunal deve dispor de um órgão que reúna as unidades técnicas finalísticas de instrução e auditoria, constituído exclusivamente por auditores de controle externo de carreira e, onde houver, por ocupantes de cargo efetivo concursados para atividades auxiliares de controle externo, cada cargo no exercício das respectivas atribuições, sem desvios. Quem não detém competência legal plena para auditoria não pode coordenar ou chefiar tais atividades e unidades. Comissionados que não integram o quadro próprio de pessoal do TC, nomeados e demissíveis a critério da autoridade nomeante, não devem sequer integrar unidades técnicas do Tribunal, posto que não podem exercer, e menos ainda coordenar, atividades auditoriais e instrutórias.

### **4. Independência funcional**

As manifestações e relatórios técnicos dos auditores de controle externo, por expressarem uma visão impessoal, técnica e imparcial sobre os atos praticados pelos gestores, são de extrema importância para a fiscalização e julgamento dos gastos públicos, no Brasil. Essas peças, portanto, devem ser conclusivas, protegidas de interferências políticas e estarem disponíveis ao público, de modo transparente, nas plataformas digitais desses órgãos. As divergências de supervisores ou chefias imediatas precisam ser registradas em documento próprio, e o auditor de controle externo não deve sofrer interferência para alterar seus posicionamentos técnicos e fundamentados.

## 5. Respeito ao devido processo legal

A confiabilidade nas decisões dos Tribunais de Contas depende do respeito aos direitos e garantias processuais das partes, da regularidade e imparcialidade dos atores processuais responsáveis pelas fases de auditoria e instrução processual, de Ministério Público, e de julgamento. Por isso, somente os auditores de controle externo, agentes públicos legalmente competentes, podem apreciar a defesa dos gestores públicos, no âmbito da instrução processual.

## 6. Delimitação da fase de auditoria e instrução processual

É fundamental estabelecer, nos Tribunais de Contas, os limites de atuação técnico-funcional entre as funções de quem investiga (audita/instrui) e quem julga, de modo a garantir a independência e a imparcialidade em todas as fases processuais. Apenas em sistemas inquisitoriais, as autoridades e fases de investigar e julgar se confundem, sem a devida segregação de funções. Delimitar a fase instrução, com a conclusão da análise de mérito, também contribuirá com a razoável duração do processo, inibindo medidas ou reaberturas de instrução meramente protelatórias.

## 7. Regularidade no quadro próprio de pessoal dos Tribunais de Contas

A Constituição Federal determinou que os Tribunais de Contas devam dispor de um quadro próprio de pessoal, pois esses tribunais não apenas julgam, mas também investigam (auditoria e instrução processual), o que depende de agentes concursados especificamente para tais atividades finalísticas de controle externo. O excesso de cargos em comissão, portanto, representa um claro desvio de função dentro dos Tribunais de Contas, muitos deles ainda irregulares, em quantidade desproporcional, sem a previsão de suas atribuições na lei ou deslocados para atividades burocráticas, técnicas ou operacionais, podendo se constituir em meio para a concretização da influência política ilegítima, um dos principais entraves ao bom funcionamento dessas instituições controladoras.

## 8. Transparência dos Tribunais de Contas

Fiscais da transparência dos órgãos e entidades públicas, os Tribunais de Contas devem dar o exemplo nos dados de sua própria gestão. Portais da Transparência que não disponibilizam dados abertos e estruturados, que pedem cadastro, rastreiam IP ou tenham outros limitadores ao amplo acesso público não correspondem ao que se espera dos controladores. É essencial que os Tribunais de Contas publiquem a composição de seus quadros próprios de pessoal, com os quantitativos de cada cargo existente, devidamente identificados por suas nomenclaturas, respectivos vínculos e lotação – e a quantidade de servidores exclusivamente em cargos de comissão.

**Referências constitucionais, legais e precedentes:**

**Ast. 5º, LIV e LV da CF/88** - Devido Processo Legal.

**Art. 73 c/c art. 96, I, A da CF/88** – imposição aos Tribunais de Contas para observância às normas de processo e garantias processuais das partes.

**Art. 37, II, CF/88** – mandamento do concurso público para investidura em cargos efetivos, de acordo com a natureza e complexidade do cargo.

**Art. 71, IV, CF/88:** competência para auditorias e inspeções (fiscalizações), dentre as competências dos Tribunais de Contas

**Art. 73,** caput: Tribunais de Contas são integrados por quadro próprio de pessoal, além de ministros (ou conselheiros).

**Art. 75 da CF/88** - princípio da simetria constitucional, que traça o TCU como paradigma de organização e fiscalização.

**Art. 75 da CF/88 c/c Art. 1º, §3º, I, da Lei 8.443/1992 (LOTCU)** – conclusões da instrução são parte essencial das decisões dos Tribunais de Contas.

**STF: RE 1041210** – tese de repercussão geral sobre cargos em comissão (a) funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando à atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos; e d) as atribuições devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir).

**STF: ADI 5.391** – a carga semântica constitucionalmente estabelecida para a palavra carreira (strictu sensu) veda galgar outro cargo sem a realização de prévio concurso público, mesmo que componente da mesma grande carreira (lato sensu).

**STF: ADI 5323-RN** – 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.

**Lei nº13.655/2018** – referência a “decisões” abrange tudo que as integram. Conclusões da instrução são parte essencial das decisões dos Tribunais de Contas.

Lei que rege os cargos de cada Tribunal de Contas, que prevê o rol de atribuições legais dos cargos que o integra, definindo a competência legal atribuída a cada ocupante.

**Art. 2º, ‘a” da Lei nº 4.717/1965** – são nulos atos lesivos ao patrimônio público praticados em vício de competência.

**Art. 25 da Lei 13.869/2019** – tipificação como abuso de autoridade a obtenção provas por meio manifestamente ilícito, ou seu uso em desfavor do fiscalizado (vício de competência é meio ilícito), na hipótese do §1º do art. 1º da mesma lei.



Brasília, 10 de agosto de 2020



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