

OS DESAFIOS DE UM CENTENÁRIO

Reflexões sobre a Agenda pendente dos Tribunais de Contas do Brasil



Palavras do

Prof. Ángel González Malaxetxebarria. CP, ECA, CIA, CEFSA, CGFM, CRMA.

Por ocasião de receber a **Medalha Jorge Calmon**, outorgada pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia no Centenário de sua Fundação

Dia dos Tribunais de Contas do Brasil

Salvador-BA, 9 de novembro de 2015

Ao modo de apresentação dos temas

Devo começar esta intervenção agradecendo a este augusto Tribunal de Contas de Bahia que me permita, por terceira vez, participar nas efemérides de sua fundação. Com efeito, tenho o privilégio de ter sido convidado ao aniversário dos 90 - no ano 2005 - e aos 95, em 2010. Os cem anos de existência que celebramos são, na verdade, muitos anos, e dão margem suficiente para rememorar os diversos avatars institucionais, profissionais e políticos pelo que, no correr do tempo, transita todo órgão de controle dos recursos públicos, incluído o augusto órgão bahiano. Por feliz coincidência Bahia, pródiga em homens e mulheres celebres que tem prestigiado e honrado à grande pátria brasileira, festeja, também este ano, o centenário de um dos maiores jornalistas do país, Jorge Calmon Moniz Bittencourt, o inesquecível “Dr. Jorge”, mais que comunicador eminente jurista, professor e político, que marcou a história do jornalismo bahiano posteriormente, que mantém suas credenciais de sentido crítico, objetividade e imparcialidade. Felicitações aos profissionais dos meios de comunicação que me escutam. E para arrematar este acúmulo de felizes coincidências que hoje comemoramos, o Tribunal de Contas da Bahia tem selecionado para esta celebração, o Dia dos Tribunais de Contas do Brasil: 34 órgãos de controle, estaduais e de municípios.

As notas que seguem constituem uma reafirmação, em alguns casos, e um complemento, em outros, das exposições já expostas na Bahia, e as que, por cortesia do augusto Tribunal de Contas de Paraná ao celebrar seus 65 aniversário fundacional, tive a oportunidade de apresentar em Curitiba em junho de 2012. Nessa ocasião introduzi a expressão de “**auditoria de desenvolvimento**”, referida ao trabalho que corresponde desempenhar aos órgãos oficiais de controle externo; e que, embora não seja conhecido nem, às vezes, se reconheça, a moderna auditoria de desempenho tem sua gênese, não só legal, mas também técnica e procedimental, nas Constituições de países avançados na matéria. Este é o caso conspícuo de Brasil, com suas Constituições a partir de 1937; e, como corresponde a uma estrutura federal, as constituições estaduais que tenho consultado, entre as que desejo destacar as dos Estados da Bahia e do Paraná. São estas as razões pelas que insisti em Curitiba em que os auditores do Estado deveriam realizar suas fiscalizações “com a Constituição em mão”, recomendação que enfaticamente apresento agora uma vez mais a meus colegas atuais; e, inclusive, ao coletivo de amigos e amigas da imprensa. Seguramente se surpreenderá e ficará admirada esta muchachada, ao ler na sucessão de Constituições da República a partir de 1937(! 70 anos antes de que se incluíram no Modelo Westminster da *Office of the Auditor General* britânica), já se fazia referência, na Constituição brasileira, aos conceitos de “economia” e “eficiência” na gestão pública. E não encontrarão senhores Conselheiros e colegas, em nenhuma outra Constituição ocidental,

uma referência expressa à necessidade do **controle interno** no Executivo nacional como na de 1967, (ratificada também na de 1988), com o admirável aditamento de que é função do controle interno, a de **facilitar o exercício do controle externo** por parte do Parlamento. Exatamente: a Constituição reconhece, na função fiscalizadora, a concorrência do controle interno e do controle externo; e o “**sistema de controle interno** com vistas a criar as condições indispensáveis para a eficácia do controle externo”. Sublime, colegas. De Harvard. Senhores Conselheiros: a Constituição do Brasil assinala que os controles **interno**, no Executivo, e **externo**, no Parlamento, se exerçam concorrentemente, complementando-se mutuamente. Felicitações, *a posteriori*, aos pais da pátria que engendrarão estas Constituições. E nosso apoio irrestrito hoje em dia aos colegas dos Tribunais de Contas que defendem a categoria administrativa originária da Controladoria Geral da União - com sua referência ao controle e transparência - digna herdeira das lendárias Inspetorias Gerais da Fazenda, criadas em 1967, com as que começamos a cooperar quase meio século atrás.

Sugiro cortesmente à associação brasileira de Tribunais de Contas, a prestigiosa e eficiente ATRICON (atualmente liderada pelo ilustre Conselheiro Valdecir Pascoal) infatigável quando se trata de defender as atribuições e relatórios dos organismos controladores, inclusive diante das autoridades governamentais, sugiro, digo, que divulgue as apresentações deste amigo na Bahia de 2005 e 2010, e ao do Paraná em 2012; se não por outros motivos, por sua permanente atualidade, e para incentivar o debate e intercâmbio de opiniões entre os colegas do controle público brasileiro, em que, me consta, são legião os pensadores e filósofos desta ilustre profissão.

Os cem anos dos Tribunais de Contas

O espaço temporal em que se sucede a criação dos Tribunais de Contas do moderno Brasil assinalava eu em Curitiba, abarca um período que culmina agora com o glorioso Centenário do Tribunal da Bahia. E inicia com o Tribunal de Contas da União cuja fundação, em 1890 (querido e respeitado Presidente Dr. Araldo Cedraz, teremos que celebrar os 125 anos do TCU!) é inclusive anterior à promulgação, em 1824, da primeira Constituição republicana, na época do Império. E corresponde ao modesto e laborioso Estado do Piauí a honra histórica de criar no ano seguinte, 1891, o primeiro Tribunal de Contas Estadual. E aqui chega a Bahia. A Constituição baiana institui, nesse mesmo ano, o Tribunal de Conflitos e Administrativo o qual, 24 anos depois, em 1915, data que estamos comemorando, é substituído pelo Tribunal de Contas, que para a história do controle e fiscalização pública do Brasil fica registrado como o segundo da República, por ordem de criação. Ao largo do Século XX se constituem os Tribunais de Contas dos demais Estados. O arco de controle oficial em nível de Estados no Brasil. encerrou-se em 1991, com a criação do Tribunal de Contas de Roraima - precedido pelo de Tocantins em 1989. Não podemos deixar de mencionar as instituições de controle em alguns municípios: o Tribunal de Contas de São Paulo em 1968; os de Ceara, em 1954, Bahia, em 1979, Goiás, em 1977 e Rio de Janeiro, e Para ,em 1980.

É digno de comentar, que a Constituição de 1824 (aspecto que talvez possa interpretar como obsessão herdada dos dias do “*ancienne regime*”) assinala que corresponde à

Câmara “o exame da administração passada e dos **abusos** nela introduzidos”. Parece, pois que os legisladores brasileiros, já desde a primeira Carta Magna, davam por certo de que os recursos públicos gerenciados pelo Estado foram objeto de abusos administrativos. Sábua vacinação que foi cumprida até os dias de hoje, como o demonstra recentes casos de abusos em nível regional e do Executivo central. E ainda mais interessante observar que o termo “abuso”, como objeto de fiscalização dos órgãos de controle, utiliza-se hoje em dia mais na administração pública anglo-saxão¹ que em seus equivalentes ibero-americanos. Mas deixamos evidência de que este tipo de “abusos” era já conhecido, investigado e perseguido no Brasil de início de XIX.

A atual “Carta Federal” de 1988 ampliou as competências dos TCs, deixando estabelecido que corresponde ao Tribunal de Contas da União exercer o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio dos TCs regionais, para apreciar as contas prestadas pelo Presidente da República e as dos Governadores e Prefeituras Municipais, respectivamente.

Com a Emenda Constitucional 19/98 consegue a inclusão, no trabalho de avaliação dos órgãos de controle, do “princípio de eficiência e dos resultados,” adicional ao de “conformidade legal.” Mas foi a Lei de Responsabilidade Fiscal do ano 2000 a que aumentou de maneira significativa às atribuições dos TCs derivadas da obrigação das entidades públicas de, entre outras, apresentar “relatórios de gestão trimestrais” e evidenciar “transparência” em suas contas; de reconhecer a “participação popular” na discussão relativa aos orçamentos e no exercício da “prestação de contas”, exercício este último ao que me tenho referido em outras ocasiões quando desenvolvo o conceito de “auditoria cívica.”

Seguimento histórico do “caminho de contas” pelos TCs

E, como tem alcançado os Tribunais de Contas seu atual status de respeitabilidade institucional e cidadã e, às vezes, com indistigável hostilidade dos sucessivos governos? A história se remonta várias décadas atrás e iniciou com programas de avaliação administrativa e técnica junto com os de formação e capacitação dos respectivos técnicos. Uma história às vezes esquecida e frequentemente desconhecida pelas pessoas atualmente dos Tribunais e até pelos funcionários internacionais dos organismos financeiros washingtonianos cujos antecessores dispensarão os programas de assistência técnica. Todo começou a gestar-se durante os meses de maio a julho de 1971, entre a parte brasileira e o Banco Interamericano de Desenvolvimento- BID, para iniciar o um de setembro de 1971 com o exercício de capacitação, patrocinado pelo Tribunal de Contas da União, as Inspetorias Gerais da Fazenda e o BID o programa designado como “**Simpósio de Auditoria Financeira e Operacional de Projetos de Desenvolvimento**”, que o levamos a cabo no antigo edifício do TCU durante 22 dias, a razão de sete horas diárias, e dirigido a 42 técnicos das Inspetorias Gerais da Fazenda de todos os Ministérios do Governo e a outros 33 funcionários do Tribunal de Contas da União (mais dos

representantes da Controladoria Geral da República do Panamá). Tenho o prazer, considero quase uma obrigação, de aproveitar este Centenário para recordar - e fazendo total abstração de matiz político - os nomes das autoridades que tornaram possível a realização no Brasil do que pode considerar-se o primeiro experimento maciço de capacitação em auditoria financeira e operacional de projetos de desenvolvimento, dirigido os técnicos do controle interno e externo do Estado: o Prof. Antonio Delfim Netto Ministro de Fazenda; o Dr. Raúl Barbosa, Diretor Executivo para o Brasil no BID; os ministros Abgar Renault e Clovis Pestana, Presidente e Vice-presidente, respectivamente, do Tribunal de Contas da União; o Dr. Fernando de Oliveira - corpo e alma do Simpósio - Inspetor Geral da Inspeção Geral de Finanças e *primus inter pares* desse coletivo do controle interno governamental; e funcionários e executivos do BID sob a Presidência do Lic. Antonio Ortiz Mena. Com a liderança de técnicos do calibre de Ivo Krebs Montenegro e Ruy Kopper, do TCU; de Paulo de Pava Lessa, da inspeção do Ministério da Fazenda; da Eny Pimenta de Moraes, do Ministério de Transportes, e dos relatores dos onze grupos de trabalho constituídos para debater os temas (tenho aqui os nomes de todos eles) prepararam os respectivos resumos, uma mostra dos quais indico a continuação:

- Controvérsia e atitude crítica em relação os chamados “princípios contábeis-financeiros geralmente aceitos” Até que ponto podem ser considerados “de aceitação geral” em todos os países e em todas as circunstâncias? Se aplica esta aceitação ao princípio de “custo” e a de “manutenção do valor da unidade monetária”, em países em processo de desenvolvimento e em aqueles expostos aos vai e vem da inflação?
- Que expressão, diz com maior propriedade, o trabalho realizado pelo auditor sobre os estados financeiros examinados?: “refletem razoavelmente”, “refletem equitativamente”, “apresentam uma visão verdadeira e razoável”?
- Quando se considera que um auditor é “independente”? A dicotomia auditor privado-auditor público (do Estado). O que significa, na verdade, a característica fundamental de “independência”.?
- O auditor é um ditaminador: expressa uma opinião, não certifica. Embora no setor público se segue falando de “certificados”.
- Os critérios de “importância relativa” e “risco provável” desde uma perspectiva estatística e a obtenção de “evidência válida e suficiente” num ambiente “arriscado”.

E a estes debates preliminares seguiu o estudo, em profundidade, da utilização dos recursos nacionais e os provenientes dos créditos do BID, nas áreas sociais de educação, saúde, e habitação; na agricultura; na energia elétrica; nos empréstimos globais a instituições financeiras: como examinar estes programas e como valorar seus resultados.

A questão controversa de aceitação geral na identificação e aplicação dos princípios e normas contábeis para a apresentação da informação financeira, que debatíamos em 1971, hoje em dia apresenta-se com um nome mais sofisticado: “convergência”. E “convergir” significa “concorrer o mesmo fim os ditames, opiniões, ou ideias de duas ou mais pessoas”, instituições ou países. As autoridades e os profissionais e as instituições financeiras dos EUA estão procurando desesperadamente para a “convergência contábil-financeira” seja

universal. Este é um fim louvável, desejável e necessário. O problema, porém, é que para os americanos, “convergir” significa, com maior ou menor educada insistência e, por vezes, pressão sem disfarces, que todos os países nos cinco continentes, aceitem e se submetam aos princípios e normas originados e implementados no seu país, dentro do sistema econômico existente, e de acordo com as necessidades de informação legalmente requeridas de suas empresas e o interesse de seus investidores. E, claro está, não em todas partes estão dispostos a aceitar: França tem indicado que possui suas próprias normas de informação financeira, e está satisfeita com elas; e a União Europeia tem publicado as suas. Mas o que desejamos remarcar aqui, uma vez mais, é que o problema da uniformidade contábil já foi debatida, no setor público e nos órgãos de controle do Brasil, faz 44 anos! E em isso é que estamos ainda.

Ao problema de como o auditor deve expressar sua opinião: referência a “razoabilidade”, “equidade”, “verdade” (é dizer, ausência de falsidade, manipulação, cosmetologia e acrobacias financeiras, e engenharia contábil) os europeus adicionaram recentemente, a “fidelidade”. Mas, tenho que insistir mais uma vez, estas questões as discutíamos com os técnicos em fiscalização do Brasil, ! já em 1971!

Faz apenas cinco semanas assistia na bela cidade de Cartagena, no sul da Espanha, a um Congresso (que teve a participação de representantes de doze países, incluindo Portugal e vários hispano-americanos), excelentemente organizado pela Associação Espanhola de Contabilidade e Administración- AECA, (que recentemente, me honrou , tornando o seu Assessor Internacional). Um dos muitos temas expostos e debatidos foi o relacionado com a nova Lei de Auditoria da Espanha, e dentro da lei, o eterno problema da “independência do auditor” Eu escutava atônito, antes de intervir, as opiniões e interpretações sobre o significado desta característica profissional, pela nova onda de profissionais e políticos. E me perguntava a mim mesmo, envolto em um lenço de satisfação e descrença pelo que estava ouvindo: “Mas, pelo amor de Deus e das Onze Mil Virgens”! !Se este tema da independência foi debatido até a saciedade em Brasília, a nova capital do Brasil inaugurada por Juscelino apenas dez anos antes, por 42 técnicos de controle interno do Poder Executivo e 33 especialistas do seu Tribunal de Contas nacional, 44 anos atrás!

Já o disseram os clássicos, meus amigos: *Nihil novum sub sole*. “Já não há nada novo sob o sol”.

Assim começou senhores Conselheiros, colegas do Brasil, a revolução da fiscalização no Brasil, continuada nessa década, e na dos 80 - desta vez com a colaboração do Banco Mundial - com a avaliação administrativa e técnica do Tribunal de contas bahiano, e cursos de atualização - não de iniciação - em fiscalização internacional de projetos para os tribunais de contas da União, Bahia, Paraná, Alagoas, etc. E tudo isso para preparar os organismos oficiais de controle do Brasil a assumir progressivamente a auditoria de projetos financiados parcialmente pelo BID e pelo Banco Mundial em sua respectiva região e, tal como havia sido proposto pelo Governo do país, em substituição das auditorias por empresas privadas. E foram os Tribunais de Contas da Bahia, o primeiro em 1989 e, posteriormente, o do Paraná, em 1993 os primeiros a conseguir com toda justiça, o placet dos organismos financiadores mencionados.

Entretanto, o aperfeiçoamento, no mais alto nível das capacidades de fiscalização moderna dos Tribunais de Contas, que começou na década de 70 com o histórico Simpósio de Auditoria e Financeira e Operacional comentado, atingiu o seu clímax no início da década de 90, com outro programa educacional de grandes vãos e em nível não menos ambicioso. A maioria dos que me ouvem sabe o que eu estou me referindo: o exercício acadêmico e prático de maior envergadura realizada pelo Executivo de nenhum país em favor da capacitação de seus técnicos de controle externo: **O Programa Avançado de Auditoria Governamental-PAAG**, composto de doze matérias (contábil, financeiras, de auditoria, de fiscalização de projectos de desenvolvimento, etc.) com participação de vários consultores externos; uma versão superior do oferecido 22 anos antes, em Brasília, e desta vez com subsedes em diversos polos de capacitação do país.

Vou reproduzir aqui uns parágrafos de minha apresentação por ocasião dos 90 anos do Tribunal bahiano:

“Um PAAG que nunca havia sido empreendido anteriormente em nenhum país do mundo e que, me consta, ninguém tenha tentado repetir desde aquela data, dirigido a auditores públicos. Reconheço o inestimável apoio das autoridades nacionais em Brasília, a organização do mesmo por parte da Escola de Administração Fazendária, o encorajamento recebido de tantos colegas de diversos Tribunais e departamentos governamentais e, em particular, do Centro de Coordenação dos Tribunais de Contas em Brasília. E, ao chegar aqui, gostaria de reservar uma menção especial para um dos Conselheiros com maior clarividência, inteligência, lealdade institucional e sentido profundo de amizade que eu nunca tinha conhecido em nenhum outro país: nosso companheiro de alma, Fernando Tupinambá Valente. Apesar de todas as alternativas, deficiências e rivalidades institucionais, administrativas e pessoais que ocorreram, como é compreensivo que assim seja em uma empresa humana sem precedentes de referência, e tão inovadora e ambiciosa como foi o PAAG, graças ao esforço combinado de todos os que participáramos, de uma ou outra maneira, nesta “aventura ao brasileiro” de educação superior, hoje em dia mais de oitenta auditores do Estado deste país, sobreviventes do Programa, proclamam com orgulho: “eu sou Paaguista”.

Estudantes destacados do PAAG foram, entre outros, o bahiano Dr. Pedro Humberto Teixeira Barreto, o paranaense Prof. Akichide Walter Ogasawara. E entre nós temos um paagista que se tornou Presidente do mais poderoso Tribunal de Contas do Estado do Brasil. Solicito um aplauso de reconhecimento para nosso Presidente, Dr. Inaldo da Paixão Santos Araujo.

É necessário advertir - já o apuramos em oportunidades anteriores, e para evitar comparações com experiências e programas mais recentes para os TCs - que o PAAG foi concebido de acordo com as necessidades técnicas e administrativas prevaletentes nos Tribunais de Contas brasileiros fazem agora 22 anos, os interesses financeiros, técnicos e políticos das partes (governo e Banco Mundial) no momento, e o grau de avanço na prática profissional da auditoria governamental na região e no mundo para esses anos. As mudanças e mutações que tem experimentado esses três componentes durante as últimas

duas décadas, aconselhariam prudentemente na atualidade, uma reavaliação objetiva de toda a situação antes de acometer novas experiências similares.

O TCE da Bahia

Achamos conveniente apresentar este resumo histórico-institucional do controle e fiscalização dos recursos públicos no Brasil para situar a “*mis en scène*” do início e posterior evolução da atuação tanto do Tribunal de Contas bahiano, como dos restantes TCs do país. Hoje em dia, a comemorar o seu centenário, o Tribunal de Contas da Bahia por sua organização administrativa e técnica; por seus programas de formação e a capacidade de seu pessoal; pela qualidade e variedade dos seus relatórios; por seus trabalhos de investigação em áreas estratégicas - como as auditorias abientais; pelo formidável esforço realizado em traduzir e difundir as melhores publicações em auditoria financeira e operacional dos “três grandes mestres Anglosaxões”: Grã-Bretanha, Canadá e os Estados Unidos; pelo proveitoso manutenção de seus contatos de cooperação técnica com alguns destes países; por continuar a merecer apoio aos seus programas de modernização por parte dos organismos internacionais de financiamento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial; por todas estas razões, e outras que me deixo num a calha, o Tribunal de Contas da Bahia ocupa uma posição de destaque entre os organismos oficiais de controle regionais, não só no Brasil, não só na América do Sul, mas do âmbito iberoamericano. E é justo reconhecer, que este “desempenho de excelência” do Tribunal bahiano teria sido difícil de alcançar sem a vontade política, o impulso institucional e visão do futuro, da sucessão de Presidentes e Conselheiros desde o ano fundacional e, mais particularmente, das últimas quatro décadas.

Eu disse: “as últimas quatro décadas. “Na verdade, para a surpresa de muitos colegas das novas gerações de técnicos dos Tribunais de Contas e de atuais funcionários de organismos de financiamento internacional, que ao avaliar novos programas mais ou menos” inovadores” de fortalecimento dos Tribunais, acreditam ter descoberto a pedra filosofal do controle eficiente dos recursos públicos, evidenciando uma ignorância supina da fenomenal assistência técnica prestada outrora por suas próprias organizações, devemos recorda-los - e é o que acabamos de fazer - que a revolução pelo aperfeiçoamento técnico e mudança de filosofia de trabalho dos Tribunais de Contas do Brasil não é coisa recente, nem dos últimos anos, mas **das últimas décadas**, como tem sido documentado.

Acreditamos que a posição do Brasil como uma potência mundial emergente, e atualmente situada em nível de primeiro mundo em matéria de controle e auditoria pública – por o trabalho que realizam seu Tribunal de Contas da União e os Tribunais de Contas Regionais como os da Bahia, Paraná e outros - merecem o reconhecimento e divulgação do esforço paradigmático realizado pelo país no último quarto de século; esforço empregado na complexa e delicada matéria de fiscalização dos recursos do Estado, incluindo conspicuamente a auditoria internacional de projetos financiados pelas Organizações Multilaterais e Bancos Regionais de Desenvolvimento.

Ao chegar a este ponto, não resisto à ideia (pensando em termos de género, o que é moda, e como um pai orgulhoso de uma filha profissional), para me referir a excepcional

participação, que no curso evolutivo e revolucionário pelo que têm transitado os Tribunais de Contas do Brasil, tem correspondido às mulheres-colegas deste país, ilustre grupo ao que identificarei como "as damas profissionais dos Tribunais de Contas". Tomem nota, amigas e colegas. Nada menos do que dez, do total de 33 participantes do Tribunal de Contas da União, e não menos do que treze dos 42 representantes das Inspetorias Gerais de Finanças ministeriais, do pioneiro simpósio 1.971, e em porcentagem ainda maior no PAAG em 1993 correspondeu às damas profissionais. Todas elas selecionadas de acordo com estritos procedimentos, e com base em qualificações acadêmicas e de competência profissional, por suas respectivas organizações. Eu tenho seus nomes aqui. Certamente é digno de admiração este esforço de superação e competência da mulher brasileira.

(¡Aplaudam, homens!).

Mas, onde estão as sobreviventes? Não há nenhuma das minhas velhinhas por aí, capaz de consolar este velho professor? (Ou será que tenho que recorrer aos mais jovens).

Não terá chegado, talvez, o momento de formar a "Associação de Mulheres Profissionais dos CTs do Brasil"?

Complementando a agenda

Agora cabe a todos os Tribunais de Contas do país, sob a batuta de ATRICON que, junto com TCU e , quando corresponder, a exímia Fundação Rui Barbosa, configuram o "triângulo da excelência em matéria de controle público", completar uma ambiciosa agenda, alguns de cujos componentes vou apresentar a continuação como opinião particular e mereceriam no meu modesto parecer, ser incluídos nos debates do próximo XVIII Congresso dos TCs de Recife.

- **Gostaria nesta oportunidade histórica que me brinda o Centenário, para apresentar, em breve esboço, minhas idéias sobre o que em alguma parte tem chamado "Auditoria Social Integrada".**

Tal como percebo, entenderia por **auditoria social** "o exame e avaliação das circunstâncias, condições, situações, atividades que podem afetar positiva ou negativamente o conjunto da sociedade, ou de determinados sectores da mesma".

Distingo duas vertentes na prática da auditoria social: em perspectiva do setor privado e a que está assentada sobre o setor público e governamental. "Por razões de tempo e espaço, vou me referir nesta oportunidade, unicamente a auditoria social na esfera pública, enfatizando e priorizando a fiscalização, e análise e avaliação dos resultados dos programas de "educação primária e rural" de "higiene e saúde pública", de "alimentação e combate à fome" de "habitação digna", de redução, enfim, da pobreza e a miséria em adultos e crianças.

Precisa ser abordada, sem prejuízo, a prática de auditoria social integrada em consonância com os objetivos e metas do Milênio (que, apesar de hoje em dia se encontre um tanto

descafeinado, continua a ser um programa de boas intenções e tema inesgotável para muitos especialistas de verdade e outros aficionados).

É esta modalidade de auditoria que tem a ver com os setores mais sensíveis e mais urgentes, e politicamente mais controversos e expostos à demagogia e até mesmo ideologia partidária. Acabamos de indicar: a possibilidade sem restrições de educação básica e profissional; a proteção dos serviços de saúde e da saúde pública; a oferta de habitação popular digna e acessível; o sistema de segurança pública e a previsão de pensões; uma legislação trabalhista que proteja com justiça os trabalhadores apontando, ao mesmo tempo, as suas obrigações.

Tanto o TC da Bahia, assim como os demais tribunais brasileiros, tem acumulado durante ao longo das últimas quatro décadas uma notável experiência avaliando e examinando a gestão financeira e operacional dos setores sociais que acabamos de mencionar, suas instituições e seus programas, com especial atenção para aqueles desenvolvidos com financiamento internacional. É chegado o momento, distinguidos Conselheiros, queridos colegas, de **documentar a sua experiência**, que inclui: como se planejaram os exames, que **programa ou guia de fiscalização** se desenhou em cada caso, quais foram os resultados alcançados por esses programas, um resumo das irregularidades mais frequentes - e também dos aspectos positivos encontrados- que medidas corretivas recomendadas sejam efetivamente implementadas, pelos respectivos organismos e programas; quantas horas de trabalho se dedicou cada ano ao exame e avaliação do setor social da economia. Sugiro que um dos Tribunais de Contas assuma o desafio de coordenação desta investigação social. E que possa finalmente imprimir, amigos da ATRICON e da Fundação Rui Barbosa, uma publicação, *ubi et orbi*, com este nome:

“Auditoria Social Integrada no Brasil”: a experiência dos Tribunais de Contas

- **Mencionei na apresentação de Curitiba: em lugar destacado da auditoria social, devo situar a “auditoria ambiental e ecológica”.**

Tanto o TCU como o TC baiano, e outros, têm desenvolvido pesquisas louváveis e programas de auditoria ambiental, cujos resultados devem ser incluídos em capítulo separado no compêndio de **Auditoria Social Integrada**, o que já tenho comentado. Devemos agora concentrar em aprofundar e debater os novos conceitos de **sustentabilidade** e, em particular, da **sustentabilidade social**, derivada por sua vez, de um conceito filosoficamente superior: a **ética meioambiental**. Não encontro em uma avaliação mental, nenhum outro país como Brasil, em que com maior piedade e interesse nacional, mas também severamente observado pelo conjunto dos demais países, pode - e deva - tratar-se a globalização dos aspectos que giram em torno das questões ambientais. E não posso deixar de referir, de novo - já disse ante aos colegas de Curitiba - na necessidade de pensar aqui no Brasil, uma derivação da auditoria ecológica para a qual colocare o nome de **Auditoria Amazônia**. Não pode ser tabu no Brasil para debater sobre esta auditoria. Estou propondo a realização de uma **"Convocatória Internacional de Fiscalização Amazônica"** sobre o qual já ter avançado um projeto, que estou disposto a discutir com o Brasil (ou, na sua falta, com qualquer dos seis países cujas fronteiras são

banhadas em a lenda do Amazonas: Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Equador, Bolívia, Peru).

Eu disse convocatória de fiscalização, **unicamente para os técnicos dos países ribeirinhos** (só o Brasil tem nove estados com estas condições) sem propaganda política internacional, sem a presença curiosa de especialistas exóticos e turistas estrangeiros (como já aconteceu em alguma ocasião anterior). Este seleto grupo debateria durante vários dias sobre suas fiscalizações amazônicas, suas realizações, o desempenho ecológico de seus países frente aos compromissos internacionais aceitos e as suas próprias leis ambientais, seus planos para o futuro e também suas frustrações. Ah! E incorporaremos ao programa de debates um aporte de luxo de última hora: a encíclica *Laudato si* do Papa Francisco; respeitosamente advertindo a Sua Santidade, que talvez não todos seus comentários poderiam ser assumidos como artigos de fé pelo crítico sanedrin dos técnicos ambientalistas brasileiros. E, para arrematar a Convocatória se formularia uma **Declaração sobre Fiscalização Amazônica**.

- **Observo em muitos países do entorno brasileiro (não apenas geográfico, mas também cultural e social, pelo que incluo as metrópoles-mãe transatlânticas, Espanha e Portugal), uma exacerbada atitude crítica em relação ao trabalho dos organismos que controlam como se utilizam, e que resultados se obtêm, dos recursos públicos, que são de todos nós.**

Uma atitude que se situa em duas frentes: as expectativas dos cidadãos e a reação dos governantes, ou seja, dos investigados. Se o órgão de controle, nacional ou regional ou federal, tem informado oportunamente, como fase final de um trabalho diligente, objectivo e imparcial, o cidadão comum não pode utilizar a opção de críticas e protesto. É imposta pelos controladores do Estado em praticamente todos os nossos países, uma campanha de marketing, publicidade moderada e bem dirigida aos cidadãos, explicando o que é o que se supoe que o controlador do Estado pode realizar e quais são os limites do seu trabalho; é dizer que e o que os cidadãos não podem esperar dele. Lamentavelmente, em muitas ocasiões, estas condições de oportunidade, eficiência e objetividade não se cumprem, e reação adversa do público está, por conseguinte, justificada.

Esta campanha transatlântica de “*marketig*” que temos sugerido, seria incluída entre as “medições de desempenho” contempladas no “marco de avaliação da qualidade e agilidade” dos Tribunais de Contas do país, cuidadosa e detalhadamente elaborado pela ATRICOM (ao que recomendamos, de passagem, uma revisão e atualização de algumas das definições mostradas no “Glossário”).

O outro *stakeholder* que temos assinalado é o governo, o sujeito cujas ações são examinadas, avaliadas e fiscalizadas pelo organismo controlador. Que um governante, ante uma investigação realizada de acordo com procedimentos técnicos e enquadrada na legalidade, reage quase com violência, e trate de obstruir por todos os meios, recorrendo até as ameaças mais ou menos veladas, o processo de elaboração e posterior tramitação do relatório de fiscalização que antecipa será adverso, resulta impensável numa democracia e condenável sem reservas. O recente caso do confronto do governo deste país ante a

impecavelmente técnica e moralmente justificada do augusto Tribunal de Contas da União, de não recomendar ao Parlamento - pela primeira vez após 37 anos - a aprovação das contas públicas grosseiramente manipuladas pelo Executivo, além de ser um exemplo a seguir pelos demais Tribunais de Contas quando se apresentem circunstâncias semelhantes, vai se converter em um caso de estudo universitário nas salas de aula de Administração Pública, quando se trate o tema da **independência** dos órgãos oficiais de controle em uma democracia.

E, mesmo quando não tenha aplicação no caso do Brasil, coloquem-se em guarda, colegas responsáveis dos TCs, ante aos avisos que podem emitir os governos de outras geografias, quando anunciam “programas de austeridade” em períodos de crise, como os atuais. São frequentes os casos em que “por razões de austeridade” se reduzem as asignações orçamentárias aos órgãos de controle. Além disso, conheço algum caso em que o órgão de controle regional (ou estadual, diriam vocês), foi sumariamente eliminado por um Parlamento submisso e obediente aos pedidos do Executivo. Meus amigos: não há verdadeira independência em um órgão de controle, sem assegurar a independência financeira.

- **Creio que deveria considerar seriamente na agenda dos Tribunais de Contas, desligar o atual e único relatório financeiro em duas vertentes separadas, mas paralelas: um, de caráter contábil-financeiro e o outro de índole legal e jurídica.**

Trata-se de dois relatórios que devem complementar-se, embora a execução corresponda a profissionais de distinta formação e experiência, cada um dos quais emitindo sua opinião no campo que lhe corresponde. A situação generalizada de desordem administrativo, comissão de corruptelas e escândalos de malversação na utilização dos recursos do Estado, existência de passivos contingentes, o aspecto fundamental da possibilidade de que o ente público examinado não se encontre na capacidade de continuar normalmente sua operação (o famoso - *going on concern* - ou critério de “negócio em marcha” da escola americana de auditoria), em mais de uma ocasião pode ser atribuída a disfunções e defeitos de tipo legal na estrutura, administração e gestão das entidades e programas governamentais. Daí a necessidade de uma avaliação jurídica independente da “gestão legal” da entidade ou programa examinado. A execução da tradicional “**auditoria de cumprimento legal**”, até então considerado parcela de responsabilidade intransferível dos auditores financeiros, deve passar a profissionais com formação e experiência jurídica, ou seja, os **auditores-letrados** capacitados, trabalhando em uníssono com os auditores financeiros, e opinando sobre a situação legal do sujeito submetido ao exame. Em resumo: propiciamos a prática da **auditoria legal ou jurídica**, recorrendo a advogados e juristas especializados, que complemente a auditoria financeira e a avaliação dos resultados econômico-operacionais de gestão, com uma análise e **opinião paralela da situação jurídica e cumprimento legal** do ente examinado, como executor de programas e projetos de caráter econômico e social. O relatório de auditoria financeira já existe. Criemos agora o **Relatório de Auditoria Legal** no setor público brasileiro.

- **É necessário que os Tribunais de Contas se apresentem a constituir um grupo, ou Direção de Auditoria Forense que, como em seu tempo**

recomendamos respeito à Auditoria Internacional de Projetos, esteja adscrito ao Gabinete do Presidente

Entendo por Auditoria Forense - existem várias interpretações desta modalidade - aquela referida ao “foro”, que, por extensão do *fórum* romano, é o lugar onde os tribunais olhem e determinam as causas. Existem numerosas variantes de definições:

“Um exame e avaliação das informações financeiras de uma entidade, ou de um particular, que pode se utilizar como evidencia ante a um juiz. Pode ser feito em casos de acusação de fraude, malversação, ou desfalque.”

“A utilização de métodos e documentação contábil com o fim de seguir e rastrear e recolher evidencia de tipo forense com efeitos investigativos ou processuais.”

“O exame dos registos e informações contábeis de uma entidade ou um particular, como apoio processual na busca de evidências que se convertam em provas utilizável em caso de juízo ante aos tribunais, em circunstâncias de fraude ou outro delito financeiro por uma entidade ou particular.”

Não se trata, pois, de um exercício de auditoria financeira, da que difere pelo objetivo perseguido e os procedimentos utilizados. No entanto, a formação como auditor é fundamental para exercer como técnico financeiro forense.

Poderíamos defini-la ecleticamente como:

A utilização de métodos e técnicas contábil-financeiras com o fim de conseguir evidências e provas forenses; ou seja, utilizáveis nos tribunais em casos de julgamento de entidades ou particulares, provenientes da comissão de fraudes, malversações, desfalques, ou outros delitos financeiros.

Resulta evidente que no ambiente em que o fiscal do Estado realiza suas funções, pode ser com maior ou menor frequência, ou maior ou menor quantia, situações deste tipo, independentemente de quem tenha cometido ou como foram descobertos. E resulta igualmente recomendável, que os Tribunais de Contas se apresentem a constituir o mais alto nível da organização, grupos de técnicos pluriprofissionais selecionados dentre seus quadros técnicos e fornecer-les adequada capacitação específica. Tais peritos seriam utilizados no seguimento e investigação dos casos delituosos cometidos contra o Estado e prestariam o seu apoio profissional aos tribunais de justiça ou organizações do Estado, responsáveis pelo combate contra a fraude ea corrupção.

- **Os 34 órgãos de controle do Brasil devem em uníssono, com a coordenação da ATRICON, a unificação dos seus sistemas de trabalho, a troca de experiências, o acesso às novas tecnologias, os programas de formação avançada, a campanha contra a fraude, a corrupção e o desperdício dos recursos públicos.**

Não é possível que agenda semelhante de trabalho possa ocorrer de maneira isolada, na imensa extensão geográfica deste lendário país. "Nenhum homem é uma ilha". Nenhum órgão de controle, e mais em um país federado como este, deve tentar atuar por conta própria. Neste sentido, as iniciativas com vista à integração dos sistemas de controle públicos, aos três níveis: federal, estadual e municipal, e em capacidade de entender-se na mesma língua, como as expostas pelo ilustre Presidente do Tribunal de Contas da União Dr. Aroldo Cedraz, e apoiada pelo Presidente da ATRICON, Conselheiro Pascoal Valdecir representam uma opção digna de ser considerada objetiva e solidariamente. Além disso, aproveito esta oportunidade para lançar uma idéia ainda mais integradora. Existe o INTOSAI, existe a OLACEFS, existe a SUR. Pois bem, creio que chegou a hora, o momento (outra idéia para o próximo Congresso) de pensar sobre a formulação de *um modelo de fiscalização Iberoamericano* (MOFI). Antes, seria necessário acordar a criação da *Associação Ibero-Americana de Órgãos de Fiscalização Pública* (IBERCONTROL). ! Isso seria bom, e se receberia, que fosse o Brasil o iniciador e promotor desta idéia através da ATRICON e as organizações similares que existem no México, Argentina e Espanha. Somente a soma dos órgãos de controle destes países (sem esquecer os demais, que também contam), pode exceder o centenario de instituições de controle. É enorme a quantidade e variedade de experiências profissionais e de investigação que cruzariam o Atlântico. É muito o que podemos ensinar e aprender mutuamente. Sim, colegas, é possível identificar um modelo ibero-americano de controle público sem incrustações de importação e apresentável, sem vergonha, nos fóruns internacionais. *Similis similem querit*. Os semelhantes, se procurem. (Ou deveriam procurar-se).

- **Observo a necessidade, tanto no Brasil, como no ambiente Iberoamericano, de enfrentar a formação e capacitação superior dos técnicos de seus órgãos oficiais de controle, em perspectiva global e humanista.**

Infelizmente, os programas de mestrado oferecidos pela maioria das nossas universidades não se acercam, nem por aproximação, às necessidades de formação do moderno especialista em fiscalização dos recursos públicos; e menos ainda contêm programas planejados para a formação dos necessários "quadros de elite" dentro de tais organismos. Seriam tais quadros os que encarregariam de manter no tempo a excelência controladora da sua instituição, e assumir, ao mesmo tempo, a capacitação permanente do grupo de técnicos.

(Adicionamos, de passagem, que os referidos "Mestrados" - cuja oferta em alguns países atinja números inflacionários, pela concorrência entre universidades- a julgar pelo conteúdo e enfoque das disciplinas oferecidas, suspeitamos que resultem igualmente insuficientes para o exercício profissional independente da auditoria, na era da globalização).

Impõe-se, pois, a necessidade de um fenomenal programa de formação tanto de pessoal existente como do proveniente dos frentes acadêmicos e profissionais de onde procedam "os outros auditores". Um ou vários programas de mestrado, tomando como modelo de referência, por exemplo, o conceito de "Master" do Espaço Comum de Educação Europeu poderia resultar da análise e avaliação conjunta entre os especialistas do Órgão Superior de

Controle (Tribunal, Controladoria, Auditoria geral, etc) e a ou as Universidades participantes ou patrocinadoras.

No caso do Brasil. talvez, o Tribunal de Contas da União ou aulgun dos Tribunais mencionados nestas notas, com o apoio das excelentes Fundações especializadas, como Rui Barbosa, Institutos de Administração Pública do país, e outros de educação superior de São Paulo, Rio, Bahia e outros estados, decidam assumir a liderança da formação superior dos **novos auditores do Estado** que reclama a sociedade brasileira do século XXI e precisam para avaliação dos resultados dos Objetivos do Milênio e o combate à fraude e corrupção generalizada na gestão do Estado.

Temos que debater em sala de aula - e assim comento no projeto de Mestrado que tenho preparado há algum tempo - **priorizando mais os temas específicos** (de finanças modernas, apresentação da infomacao financeira, imprescindíveis questões jurídicas que afetam os entes públicos e ao governo nacional, as novas modalidades de auditoria, a macroeconomia do Estado, etc.) que os cursos e materias clássicos já estudados em anos de graduação. O auditor do Estado, na era da globalização, e num marco próximo à delinquencia na utilização dos recursos públicos, deve contar com uma sólida **educação humanística**, onde o estudo das modernas tecnologias próprias da fiscalização se complemente com: os fundamentos da **ética** de sempre ensinados profissionalmente (e não por recém chegados que nunca se assomaram a Aristóteles); os princípios da **antropologia social**; os problemas abordados na **sociologia** contemporânea; os fundamentos de **ciência política** e os **sistemas políticos** contemporâneos; os Princípios da **Psicologia Social**, etc. E uma revisão da Introdução à **Filosofia** e os filósofos, e aos **acontecimentos históricos** que marcaram o progresso da humanidade. É possível refutar racionalmente que um **moderno fiscalizador** dos recursos do Estado não deveria revestir-se, para sua **educação e cultura**, pelo menos, dum verniz das matérias anteriores?

- **Os Tribunais de Contas têm que cerrar fileiras e apresentar uma frente comum contra a corrupção generalizada e o desperdício dos recursos do Estado**

Ao contrário do que geralmente pensa “a gente” (*l'umo qualunque*, os meios de comunicação, os políticos de carreira – e os de ocasião – os profissionais de diferentes especializações e, surpreendentemente, alguns colegas com fissuras em sua formação) **não é da responsabilidade dos órgãos de controle descobrir as corruptelas** que, com ocorrência esmagadora, se sucedem diariamente na gestão dos recursos públicos por todos os níveis da arquitetura do Estado.

Mas sim corresponde aos órgãos oficiais de controle de um Estado democrático moderno (a) **manter-se alerta** para as circunstâncias que possam derivar em situações de corrupção ou fraude em organismos do Estado e os programas federais ou estaduais sujeitos a seu exame e avaliação; (b) **recomendar a implantação** de sistemas efetivos de prevenção de fraude nestas organizações e programas; (c) **seguir e comprovar** rotineiramente que tais sistemas mantenham em vigência; (d) **avaliar independentemente e de forma conjunta com a Controladoria da Uniao**, a eficiência e eficácia dos controles existentes; (e)

investigar em profundidade, com o **pessoal forense** adequado as circunstâncias, a modalidade utilizada, o impacto financeiro e institucional de fraude ou corrupção descoberto; (f) recomendar medidas corretivas para evitar ou limitar a ocorrência de crimes futuros; e (g) colaborar com as autoridades judiciais sustentando e apresentando evidências e provas referentes à fraude ou ato criminoso cometido.

Foi lá, faz agora 24 anos, em outubro de 1991, na XIX Conferência Interamericana de Contabilidade de Buenos Aires, quando apresentei em profundidade este tema com o título de "**Fraude, Corrupcion y Despilfarro : una Epidemia sin Fronteras**". A conferência é frequentemente citada pelos estudiosos do tema e agora por nós mesmos. O Dicionário oficial vem em nosso auxílio para refinar os conceitos de **corrupção** e **corrupto**. **Corromper** é alterar e interromper a forma de uma coisa; é para perder, depravar, danar; é subornar e subornar o juiz ou qualquer pessoa com presentes ou doutra maneira. **Depravar**, enquanto isso, é viciar, é adulterar. Portanto, o corrupto, colegas e amigos que me ouvem, é um danado, é um perverso, é um, e um torto, é um viciado, é um adulterado.

Pode-se corromper e fazer corrupção **por comissão** e também **por omissão**. E no clube internacional de corruptos podemos destacar: os **empresários usurários** e exploradores; o empregado infiel e o **sindicalista** chantagista; o **banqueiro** agressor que aproveita para medrar ainda mais, em situações de crise generalizada; os "**capitães da indústria**" corruptos e corruptores que subornam terceiros, particularmente políticos, como pratica habitual em seus negócios; os **funcionários de organismos internacionais** de desenvolvimento econômico e social, que não duvidem – frequentemente, para satisfazer os desejos ou negócios de políticos irresponsáveis locais - para financiar programas e projetos que agradem a conservação e atentam contra a proteção meio ambiental dos recursos naturais de um país; e, aliás, desprezam assentamentos humanos centenários dos povos afetados com a execução do programa financiado; o **político** prevaricador, que falta a promessa eleitoral citada na campanha aos seus concidadãos e prometida a sua própria consciência, de governar com honradez e administrar com integridade os recursos que o povo lhe confiou; os **governantes** cínicos e irresponsáveis do primeiro, segundo e terceiro mundo, que deixam dívidas contraídas ilegalmente, ao pagamento de futuras gerações de seu país; os **clérigos** de qualquer religião que infringem as normas de conduta da sociedade e as que les foram impostas por seu Deus. Todas estas amostras formam parte do grupo internacional dos danados, os perversos, os tortos, os viciados, os adulterados. Ah! E são também corruptos, os ministros do governo responsáveis pela formulação dos orçamentos do Estado e as contas públicas anuais, quando estas não são apresentadas com propriedade técnica e transparência, mas manipuladas, retocadas e afeitadas; modalidades que o imenso talento do povo brasileiro batizou como "pedaladas fiscais" (expressão que, garanto, se incorporará com êxito no vocabulário iberoamericano de malfetores governamentais no uso, registro e informação sobre os recursos do Estado). E se o governante supremo do país induzir, aceitar e defender a comissão de tais fatos seria, ainda mais, sujeito de corrupção.

A corrupção se converteu, na verdade, numa pandemia social e planetária. Parece ser consubstancial com a natureza humana, e se descreve e fustiga já nos tempos bíblicos. O mundo sofreu epidemias desde a atinguidade. Mas hoje em dia encontramos diante de uma

nova **epidemia sem fronteiras**: nem históricas, nem físicas, nem ideológicas, nem econômicas ou sociais. E é esta uma epidemia que não se ensina nas estruturas materiais do homem, mas transbordando as fronteiras biológicas, ataca e destrói os fundamentos éticos do ser humano criado, pelos deuses de todas as teologias, para ser livre e imortal.

Uma análise objetiva da situação exige precisar "quem é quem" nos esquemas de corrupção. Algo está claro, sem embargo: Não há "corrompidos" sem haver "corruptores". E é necessário acrescentar, além disso, que para a grande maioria dos corruptores se estabelece uma dualidade ética entre "nós os desenvolvidos" e "eles", os subdesenvolvidos". Os primeiros estão regidos por um conjunto de regras éticas às que não devem acessar os segundos. Se admitem pois, dois códigos de ética: uma para os que exploram em nome dos princípios civilizadores do Ocidente ; e o outro, para aqueles a quem de fato se lhes nega o que o eminente político e catedrático espanhol, Gregorio Peces Barba , denominou de "um novo direito fundamental": **o direito ao desenvolvimento**. O direito que expressa a reclamação daqueles que não estão convidados , contra aos que participam no banquete.

O velho Conceito de "Accountability"

Não será, talvez, muito racional, mas a opinião pública associa geralmente a corrupção mais à gestão administrativa do Estado que a que temos referido como respeitado setor privado. Será porque a atividade dos políticos sai reluzente diariamente nos meios de comunicação. Será porque o desperdício do Estado sai de nossos bolsos. O fato é que existe a consciência em todos os países, tanto em nível de opinião pública, como os meios de comunicação, sobre como se administram os recursos do Estado, melhor dito, os do povo. É mais do que consciência, é uma obsessão. No fundo da questão está o conceito e a prática da "accountability", um vocábulo que este colega defende - já como assinei em Buenos Aires - como Ibero-americano (contra a opinião generalizada de que se trata de um princípio político anglo-saxónica).

É necessário que o auditor do Estado torna-se consciente de que um desses direitos da sociedade civil - que, na realidade, conforma a "clientela" dos políticos no poder - é **solicitar e obter informações de seus governantes** sobre o que estão fazendo com fundos e recursos públicos que provem dos cidadãos. Estamos, repito frente ao lendário conceito de **accountability** ou responsabilidade financeira, institucional e política. Poderíamos definir esse princípio mais ou menos assim:

A obrigação, legal e moral, que em toda sociedade democrática tem um Governo, de informar a seus concidadãos sobre o que ele tem feito, ou está fazendo e planeja fazer, com os recursos públicos que o povo coloca a sua disposição para fossem investidos em benefício da cidadania e não em proveito dos que governam.

E com esse conceito em mente, corresponde aos Órgãos de Controle Oficial do Estado, tanto, nacionais, como regionais e locais, e contando seus técnicos com uma capacitação e formação de acordo com as circunstâncias, preparar-se para examinar, avaliar e prevenir o flagelo da corrupção e do ambiente em que produzem, que atenta à essência mesma da

accountability política; um ambiente e subcultura que obstrui o desenvolvimento integral dos respectivos países, afeta negativamente a estima e reputação dos governos e aflige impiedosamente a sociedade civil.

- **Como parte da luta contra a corrupção na gestão dos recursos públicos, o desperdício generalizado e outros abusos administrativos, e a fraude pura e dura dentro do Estado,**

os cidadãos esperam, também, de um órgão de controle moderno e democrático, que **avaliar com objetividade e prudência, a atuação e integridade moral dos funcionários e dirigentes das repartições públicas** na gestão dos programas nacionais, regionais e municipais submetida ao exame. A estes efeitos se impõe a consideração da introdução gradual da **auditoria ética**. Não me atrevo nesta oportunidade ir além de deixar simplesmente semeada esta posição de auditoria de vanguarda, para seu estudo e consideração com os membros do Parlamento. Mas se serve de estímulo, eu diria que esta versão da fiscalização do uso dos recursos públicos pelo Governo é prática ordinária no Estado de Israel. Para este fim, os estatutos do supremo órgão de controle do país, seu Escritório de Controladoria do Estado (ou Tribunal de Contas), preveem:

. “O Controlador do Estado **examinará a integridade moral dos organismos**”.

. “O Controlador **examinara se as entidades inspeccionadas têm operado de maneira moralmente irrepreensível**”.

No relatório que o órgão controlador emite ao Parlamento (Comitê de Auditoria) o Controlador deve **"especificar qualquer não cumprimento das normas morais"** por parte das entidades examinadas.

A ética pública

Talvez esta seja uma oportunidade para revisitar algumas definições de conceitos básicos. Entendemos por **ÉTICA** na sua origem filológico heleno.

O conjunto de princípios e regras morais que regulam o comportamento e as relações humanas. A ética está ligada com a MORAL, que é o conjunto de normas que regulam qualquer relação ou conduta humana e faculdades e valores de uma pessoa ou coletividade que se considera eticamente aceitável.

É conveniente que tenhamos presente estes conceitos para situar, em seu próprio contexto, a atuação do sujeito que nos ocupa: o auditor do Estado, como fiscalizador dos recursos públicos.

Se alguma profissão deve ser caracterizada como **ética**, é a de auditor. Não é possível conceber um auditor que não seja ético, **uma auditoria que não seja ética**. A ética é, ou deveria ser, **a virtude por excelência do auditor**. Para o auditor governamental moderno em um estado democrático, **o compromisso ético** compreende algo mais do que atuar profissionalmente de acordo com os princípios e regras morais, que constituem o

fundamento de sua atividade profissional. O compromisso implica também, como temos insinuado anteriormente, **observar se a atuação dos administradores públicos é realizada de acordo com as normas morais** que devem regular a atividade de um Estado de direito; e se os atos dos servidores públicos e, particularmente, nos níveis de decisão, podem ser considerados **eticamente aceitáveis**.

Um dos efeitos negativos da globalização consiste em **que também se globalizou a corrupção**. A auditoria ética, que temos sugerido, com mais prudência que a timidez, não só é possível, mas que representa, nesta "corrupção globalizada" em que vivemos, um instrumento de prevenção e seguimento das irregularidades e atos desonestos que podem ocorrer na administração pública e contra os quais se rebela a sociedade de todos os países.

A avaliação ética, como componente dos novos modelos de controle.

Vale lembrar, por outra parte, que os aspectos de integridade e moralidade formal são componentes dos enfoques modernos de avaliação dos sistemas de controle surgidos na década de 90 e que são conhecidos pelo leitor: o modelo americano COSO, que contou com bons patrocinadores e melhor "marketing" desde um princípio e foi amplamente publicado, traduzido e difundido; o menos nomeado, mas excelente modelo canadense do **Coco** ("Criteria of Control Board" do Instituto Canadense de Contadores Públicos), provavelmente o mais avançado de todos; e os relatórios sobre a matéria e assuntos conexos, como os **Códigos de Bom Governo**, que seguiram em outros países: Cadbury, Greenbury, Hampel, Turnbull, etc. na Grã-Bretanha; Olivencia e Conthe em Espanha; Vienot na França, etc. Sem contar o mais influente e exigente de todos, o norte americano **Sarbanes-Oxly Act**, cujas estritas prescrições foram submetidas a um processo de "abrandamento" sob a pressão do "**estabelecimento**" corporativo, profissional e até mesmo oficial.

Podemos, assim, assegurar aos companheiros auditores, que não se concebe hoje em dia um auditor que presuma estar atualizado, sobre tudo se é um **auditor do Estado**, que não inclua em seus programas de avaliação, os sistemas de controle do Ministério, ente público programa ou **projeto objeto de sua fiscalização. E no que refere à classe política, eterna aspirante** a governar o país, não podemos deixar de recordar a opinião do filósofo contemporâneo Jose Luis Aranguren:

"A moral é apresentada quando se está na oposição; a política, quando se tem obtido o poder."

E para JPPowelson, Professor da Universidade de Colorado, assessor de vários países em desenvolvimento, e teórico da "economia moral", a ética está também relacionada ao comportamento da sociedade do país em geral e os seus sentimentos genuínos e os valores nacionais.

A Ética, questão de soberania.

Da palestra de Buenos Aires, que já cite, extraio agora as seguintes idéias:

- A **honestidade e integridade** nacional, individual e coletiva é a pedra angular da soberania de um país.
- O verdadeiro fundamento da luta contra os males morais em que assenta a prática da corrupção e da fraude está na **aceitação e prática**, em nível individual, familiar e de cidadão, **das normas éticas** que, no Ocidente, a menos, nos vem das três grandes religiões monoteístas.
- Temos de inculcar em nossos filhos, nas novas gerações, o que poderíamos denominar, parafraseando Aristóteles, **o hábito da excelência**. Para o autor das **Categorias, a Ética e a Política**, a excelência não consiste num evento isolado. As virtudes são fatos que se criam mediante a repetição freqüente de atos virtuosos.
- Temos de inculcar em nossos filhos, colegas auditores que **ser íntegro é pertencer a um corpo de elite moral**; que conseguir fortuna material somente com trabalho honesto, empresa difícil é; **que ser honestocusta**. E devemos inclusive projetar neles um sentido senequista, estóico da vida; ser íntegro, ser honrado, ser honesto na sociedade política contemporânea é, frequentemente, arriscado, inclusive às vezes, **é colocar em situação de perigo a própria vida**.
- Se não conseguirmos constituir **famílias éticas**, não formaremos nunca sociedades éticas, **nem países de cidadãos éticos**.
- O **fundamento da soberania da Pátria** passa por assegurar a existência de famílias honradas.
- Temos que ensinar, em suma, a nossos filhos, que **ser íntegros é uma nobre maneira de defender a soberania nacional**.
- **Um país de corruptos não pode ser um país soberano**

E com esta afirmação, terrível e repreensiva, chego à conclusão de minhas ideias sobre alguns assuntos institucionais e profissionais, incluídos só numa agenda para órgãos de controle oficial avançada, como são os que compõem a rede de controle público do Brasil.

Senhores conselheiros, fraternos colegas do Brasil. Tenho a impressão de que esta é a última vez que desfruto o privilégio de visitar Ihes. É a lei da vida. Obrigado por tudo o que me tem ensinado; obrigado por tudo o que tenho aprendido de vocês. Que Deus acompanhe a todos e ao seu extraordinário país.

Com muita saudade.

E com Brasil no coração.

Muito obrigado

AGM