

Auditorias independentes ou Tribunais de Contas? Enron e Banco Nacional: lições para guardar na memória

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes*

“Cresce a tensão entre os investidores americanos. O raciocínio é muito simples. Se a empresa do porte da Enron” – sétima maior empresa do País, – “conseguiu embelezar balanços, escondendo prejuízos nas contas de subsidiárias, o que impedirá que outros grupos façam o mesmo? Mais grave: no caso Enron, comprovou-se a convivência dos auditores independentes. Será prática comum? Empresas de auditoria, de larga tradição, se subordinam aos interesses das direções executivas, em prejuízo dos milhares de acionistas? Têm duas medidas? As perguntas fazem sentido, abalam as Bolsas americanas e dificilmente ganharão resposta convincente a curto prazo”.

Esse texto, tema de editorial do “Correio Braziliense”, poderia ser complementado por outro, publicado no “Jornal do Brasil”, sob o seguinte título: “Como a Enron enganou investidores”, no qual se lê:

“Perigo no mercado – O prejuízo que esses fundos estão assumindo é mais uma amostra do perigo que contabilidade irregulares e auditorias fracas representam para os investidores. Os fundos mútuos de investimento em títulos são considerados aplicações mais conservadoras e seguras do que os fundos mútuos de ações. Normalmente quem os procura prefere a rentabilidade garantida e a preservação do dinheiro investido aos altos ganhos, e riscos, do mercado acionário”.

“Por isso, está no centro das atenções do escândalo da Enron a política contábil das empresas e o papel que as auditorias devem representar nesse processo. Durante quatro anos, a Arthur Andersen, ex-auditores independente da empresa, endossou balanços que inflaram os lucros da Enron em quase US\$ 600 milhões no período”.

“A Andersen, aparentemente, também foi incapaz de detectar a série de irregularidades que lançaram como ativos US\$ 4,7 bilhões que estavam sob a responsabilidade da Osprey,” – refere-se à Osprey Trust, empresa ligada à Enron, – “mas não incluíram no passivos os US\$ 2,4 bilhões que a companhia devia à praça.”

No mesmo período em que o mundo se alarma com

o caso Enron, a prisão de dirigentes do Banco Nacional no Brasil, mereceu o seguinte box, na imprensa oficiosa:

“Problemas nas auditorias - A condenação do auditor Marco Aurélio Diniz Maciel, ex-sócio da KPMG no Brasil, por participação na fraude dos balanços do extinto Banco Nacional, aumenta as suspeitas sobre o trabalho dos auditores. As empresas de auditoria são contratadas para avaliar e garantir a veracidade das informações estampadas nos balanços das companhias. Mas as falhas dos auditores têm provocado prejuízos a acionistas e clientes. Nos Estados Unidos a Arthur Andersen é suspeita de esconder fraudes nas contas da Enron, a gigante de eletricidade que faliu em dezembro...”

Evidentemente, a preocupação mundial, refletida nas bolsas de valores e no Poder Judiciário brasileiro, merece atenção, porque com frequência, pretendem substituir o modelo “Tribunais de Contas” pelo modelo “auditorias independentes”.

Entre as cinco maiores empresas do mundo em auditoria, – KPMG, Ernst&Young, Pricewaterhouse, Coopers, Delliott&Touche, – todas também prestam consultoria, o que leva definição de uma relação de promiscuidade entre os interesses a serem auditados e a consultoria para melhorar a imagem e produtividade da empresa sob auditoria.

Que ambos os sistemas, de auditoria privada e Tribunais de Contas, podem ter seus espaços perfeitamente definidos, não é novidade. Mas também é fato, que os sistemas de controle devem ser repensados; na crítica entre sistemas não cabe simplesmente extinguir um e importar outro, a lição que a história está dando aos países capitalistas é sem dúvida digna de registro.

Finanças públicas

A sociedade brasileira convive com a malversação de recursos públicos. Nossa origem, como sociedade, tem levado a um amadurecimento gradual e progressivo dos valores sociais, conduzido por um processo pacífico, de repercussão lenta.

Corrupção e improbidade se manifestam em tantas e diferentes formas que mesmo os maiores especialistas do mundo têm dificuldade em sistematizar seu estudo.

O Brasil tem hoje uma legislação avançada, prevendo tipos de crimes como o do “colarinho branco”, “lavagem de dinheiro”, “sonegação fiscal”, “evasão de divisas”, mas os efeitos de controle financeiro do Estado ainda não desabrocharam na plenitude da eficiência pretendida pela sociedade.

Muitos dos estudos e sistemas de controle têm sido copiados por outros países, inclusive desenvolvidos.

Expressamente, compete aos Tribunais de Contas relevante papel no controle das *finanças públicas*, missão que divide com o Poder Legislativo.

A competência, não pode ser amesquinhada, por escusos interesses travestidos de hermenêutica.

Fiscalização financeira implica:

- a) acesso às contas públicas, – sobre as quais a toda evidência não cabe a proteção do sigilo, porque esse é direito fundamental do cidadão, – todos os valores creditados e debitados, podendo-se omitir apenas o destino que os débitos tiverem em outras contas;
- b) direito de acompanhar a receita de todos os recursos públicos, não sendo oponível o chamado sigilo fiscal, porque perfeitamente transferida a garantia, nos termos dos arts. 195 e 199 do Código Tributário Nacional, instituído pela Lei federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;
- c) possibilidade de verificar a gestão e a administração de entidades financeiras estatais, ou instituídas e mantidas pelo poder público;
- d) impor critérios e forma de apuração de danos causados ao erário, como a obrigatoriedade de realizar tomada de contas especial;
- e) auditar políticas públicas que orientem a aplicação do capital privado ou investimentos pelos quais o poder público, responda direta, solidária ou subsidiariamente.

No momento em que se discute os limites da competência do Tribunal de Contas da União frente a Bancos estatais, é oportuno lembrar que mesmo nesses, a União responde, inclusive com fundos públicos, como o já famoso PROER. No Brasil, onde a interferência estatal é mais sentida, inclusive com deveres de depósito compulsórios de todos os bancos sobre os valores depositados pelos cidadãos, o mesmo argumento que tenta justificar fundos como o PROER devem legitimar o direito do Estado de fiscalizar as finanças daqueles pelos quais garante. Se pretendem

enaltecer o impedimento da quebra de bancos em cascata e a ruína do Sistema Financeiro, não se pode impedir que o controle atue em defesa do cidadão.

Tribunais de Contas

Diante de tão amplo leque de competências, sobre as quais o papel dos Tribunais de Contas ainda é tímido, vicejam com vigor interesses em reduzir-lhes o espectro de ação.

Não é, contudo, fato novo. Há mais de um século, lembra o eminente Min. Ivan Luz, que o clássico processualista Barbalho, comentando as competências dos Tribunais de Contas, obtemperava: *“Mas a função, de si mesma austera, corretória e meticulosa, do Tribunal de Contas é de natureza a gerar contra ele malquerenças, antipatias e desforços. O parlamento imperial nunca quis que existisse esse fiscal esmerilhador indiscreto, incompatível com as facilidades dos ministros e exigências dos deputados. E na República algum presidente poderia acaso contrariar-se com esse obstáculo a suas facilidades no modo de empregar os dinheiros públicos; isto traria sério perigo à instituição.”*

Neste ano, como ocorre em todos os anos eleitorais, os Tribunais de Contas deverão remeter à Justiça Eleitoral a relação dos administradores que tiveram suas contas julgadas irregulares. Como toda ação gera uma reação... como de “hábito” setores desinformados da sociedade farão coro às vozes que pleiteiam a extinção dos Tribunais de Contas. Voltarão a propor, como de “hábito”, a privatização desses serviços por meio de auditorias independentes...

A reprise, – que não “vale a pena ver de novo”, – deve ser obviada. É o momento oportuno de verificar o desserviço que essas auditorias independentes vêm prestando ao País e ao mesmo tempo questionar o desafio do controle, frente às grandes empresas e organismos internacionais.

Em primeiro lugar, ainda vigora no mundo inteiro a regra segundo a qual *“manda quem paga”!* Tão elementar, quanto verdadeira, essa regra impede um trabalho isento por sistemas sujeitos a dependência pela remuneração. Contra-argumentam que empresas de grande porte, frente ao dilema, – receber os honorários ou afirmar a verdade, – sempre preferirão o segundo, zelando pelo bom nome, pois esse constitui bem econômico de maior relevância e mais difícil de ser obtido e mantido. Esse argumento que é utilizado, inclusive, para assegurar a inexigibilidade de licitação,

– notória especialização e singularidade do serviço, – sempre encontrou resistência por parte dos Tribunais de Contas mais austeros.

Aí estão as manchetes revelando o gravíssimo erro de acreditar que o sistema de controle era suficiente, apenas com base na notoriedade dos auditores. Como ficam, agora, os defensores da auditoria independente? Não se pretende, é óbvio, incorrer no mesmo erro que esses ao afirmar que não há utilidade no trabalho dessas empresas, mas é o momento de evidenciar que estão longe de ser um modelo ideal, a ponto de servir à Administração Pública.

Em todos os sentidos, os Tribunais de Contas devem ser considerados como modelos institucionais para o controle das finanças e da gestão pública.

A demonstrar isso, alguns pontos assumem relevo:

- sobre a estrutura do controle e da corrupção há várias formas, mas até o momento nenhuma mais avançada do que o modelo estruturado sob a forma de Tribunal de Contas. Como lembra o eminente Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, a Comunidade Européia, ao delinear sua estrutura, nos mais modernos postulados de modernidade, ao lado do Banco Central e do seu Parlamento, criou um Tribunal de Contas;
- o Tribunal de Contas atua de forma colegiada, para que a tentação do abuso do poder não perversa; para que a solidão do processo decisório não isole da realidade do mundo; para que o valor da comunhão imponha o freio à tirania, tantas vezes própria à falível natureza humana e para que o sentimento de repartir o peso da decisão seja igualmente dividido com a satisfação do dever cumprido;
- serve-se de um corpo técnico, para inspecionar e auditar, do mais alto nível, selecionado após rigoroso concurso público. É dotado ainda, de Ministério Público com fisionomia distinta daquele que atua junto ao Poder Judiciário. O modelo representa o que de mais avançado se estruturou para exercer a função do controle, até o momento.

A função dos Tribunais de Contas é até hoje pouco compreendida. Está na Constituição Federal que auxilia o Congresso Nacional; não é órgão auxiliar, porque **julga** as contas dos agentes dos três Poderes. Julga, sim, e

com todas as letras; não o faz porque houve equívoco na redação da Constituição Federal, mas porque essa, em respeito à tradição histórica do Brasil, como de vários outros países, garantiu a possibilidade das contas serem julgadas por um corpo técnico. Por esse motivo não é assegurada a ampla revisibilidade judicial das decisões dos Tribunais de Contas pelo Judiciário, havendo o Constituinte estabelecido que “a lei não excluirá da apreciação do Poder judiciário lesão ou ameaça a Direito”, embora na própria Constituição Federal encontrem-se as exceções definidas. Somente em relação às contas anuais do País, - impropriamente denominadas de contas do Presidente da República – é que se limita a emitir parecer prévio, cabendo o julgamento ao Poder Legislativo.

É verdade que os Tribunais de Contas estão aquém do seu dever de combater a corrupção. Não é menos verdade, porém, que diariamente em todos os Tribunais de Contas membros e servidores lançam luzes numa perspectiva de aperfeiçoamento. Basta consultar o Diário Oficial, para ver a quantidade de trabalho, a relevância e o quanto se consome em fundamentar tecnicamente o controle;

Em relação aos demais órgãos de controle, aí incluídas as auditorias independentes e órgãos do judiciário, a estrutura do controle a cargo dos Tribunais de Contas, representa sem dúvida uma extraordinária vantagem: é que não se restringe aos aspectos contábeis ou legais. Por dever constitucional, garantindo que a ação dos administradores se faz no terreno da legalidade, compete ainda aos Tribunais de Contas avaliarem a legitimidade e economicidade dos atos praticados. Esse autêntico controle de resultados, da finalidade da ação, tem destacado nosso país em organismos internacionais, como a INTOSAI.- Internacional Organization of Supreme Audit Institutions.

Sem dúvida, é forçoso reconhecer que ainda há um largo percurso para resgatar a dívida que essas instituições têm para com a sociedade, mas não se pode deixar de compreender que o modelo “Tribunais de Contas” é no plano ideal muito superior a todos os outros idealizados, além de ter a vantagem de ser público.

Conclusão

Vale lembrar o editorial do “Correio Braziliense”: O Estado pode e deve se retirar da produção, mas não pode abdicar de seu papel regulador e fiscalizador, sob pena de entregar o país a interesses particulares.

Devemos admitir o debate sobre aspectos acessórios, como forma de provimento, controle de suas ações, alcance de seus julgados, porque são aspectos que precisam ser evoluídos.

Oportuna a advertência do eminente Josaphat Marinho:

“Entre os dogmas formados e as aspirações renovadas, a garantia de continuidade das instituições e dos postulados proveitosos assenta no equilíbrio do juízo

crítico e criador”

Se o papel das auditorias privadas ainda é importante, e sabemos que o é, quando o Estado transfere cota do interesse público ao particular, no desenvolvimento de ações estratégicas ou administração de capital da sociedade, não pode deixar de garantir a integridade do sistema, o que deve ser feito, inclusive pelos Tribunais de Contas, que são o modelo estrutural adequado ao controle das finanças públicas.

*Jorge Ulisses Jacoby Fernandes - é Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Mestre em Direito Público, Professor de Direito Administrativo e Membro do Conselho Interministerial de Desburocratização. Exerceu os cargos de Procurador e Procurador-geral do Ministério Público junto ao TCDF, Juiz do Trabalho do TRT da 10ª Região, Advogado e Administrador Postal da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.