

O controle externo do Legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile

Monique Menezes

Universidade Federal do Piauí (UFPI)

O objetivo deste artigo é analisar o controle externo exercido pelas instituições do Poder Legislativo na Argentina, Brasil e Chile. As questões de fundo deste estudo são: em que medida as instituições de fiscalização podem contribuir para a qualidade da democracia? Em outras palavras, essas instituições contribuem para aumentar a *accountability* da burocracia do Executivo? O estudo discute o desenho institucional dos três países, apontando suas virtudes e problemas. A metodologia de pesquisa é do tipo qualitativa, com o uso das técnicas de análise comparada e documental. Dentre as conclusões do trabalho, destaca-se que a efetividade das agências de controle está amplamente relacionada com o seu desenho institucional.

Palavras-chave: administração pública, controle externo, tribunal de contas, poder legislativo, *accountability*, fiscalização, despesa pública, democracia

El control externo del Legislativo: un análisis comparado entre Argentina, Brasil y Chile

El propósito de este artículo es analizar el control externo ejercido por las instituciones del Poder Legislativo en Argentina, Brasil y Chile. Las cuestiones de fondo de este estudio son: ¿Hasta qué punto las instituciones de supervisión pueden contribuir para la calidad de la democracia? En otras palabras, ¿estas instituciones contribuyen para aumentar la *accountability* (rendición de cuentas) de la burocracia del Ejecutivo? El estudio analiza el diseño institucional de los tres países que señalan sus virtudes y problemas. La metodología

[Artigo recebido em maio de 2014. Versão final em maio de 2015.]

de la investigación es de tipo cualitativo, en la que se utilizan las técnicas de análisis comparativo y documental. Entre las conclusiones del estudio, se destaca que la eficacia de los organismos de control está en gran parte relacionada con su diseño institucional.

Palabras clave: administración pública, control externo, Tribunal de Cuentas, poder legislativo, *accountability*, fiscalización, gasto público, democracia

The Legislative's external control: a comparative analysis of Argentina, Brazil and Chile

The purpose of this article is to analyze the external control exercised by the institutions of the Legislative in Argentina, Brazil and Chile. The substantive issues of this study are: to what extent institutions responsible for supervision may contribute to the quality of democracy? In other words, do these institutions contribute to increase the accountability of the executive bureaucracy? The study discusses the institutional design of the three countries, pointing out their virtues and problems. The research methodology is qualitative, using the techniques of comparative and documentary analysis. Among the conclusions of the study, I highlight that the effectiveness of control agencies are largely related to their institutional design.

Keywords: public administration, external control, Court of Auditors, legislative branch, accountability, supervision, public expenditure, democracy

Introdução

As questões referentes ao controle e à responsabilização sobre as atividades dos governantes e da burocracia têm adquirido papel central na América Latina, sobretudo com o amadurecimento das instituições democráticas na região. Mais do que um tema local, há uma tendência global pela busca do fortalecimento dos mecanismos de *accountability* que aumente a transparência e o controle das atividades realizadas pelos agentes públicos. Nesse contexto, o controle externo consiste em uma atividade central para a qualidade da democracia, na medida em que seu principal objetivo é controlar os gastos públicos e combater a corrupção.

Como diagnosticado por O'Donnell (1998), os países latino-americanos têm se caracterizado por uma certa carência de instituições de *check and balances*. Em alguma medida, essa falta de controle entre os poderes reflete um padrão histórico da região, marcada por longos períodos de regimes autoritários. Com a redemocratização e, posteriormente, a Reforma do Estado, observamos uma ampliação da função fiscalizadora do Legislativo em alguns países da América Latina. No Brasil, a literatura tem apontado para uma ampliação da atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão auxiliar no controle externo do Congresso Nacional deste país (MENEZES, 2010). Embora a ampliação do mandato da Corte de Contas tenha ocorrido com a Constituição de 1988, no período anterior à Reforma do Estado e às privatizações, a fiscalização do TCU ainda enfatizava os atos de procedimentos e execução orçamentária dos administradores. As mudanças no papel do Estado brasileiro induziram o Tribunal de Contas a adaptar sua atuação, passando a realizar também auditorias operacionais, cujo principal objetivo é avaliar a eficácia e a eficiência das instituições passíveis de fiscalização.

Assim, o presente artigo tem por objetivo analisar o controle externo exercido pelas entidades de fiscalização superior, cuja missão é auxiliar o Legislativo na fiscalização dos órgãos que recebem recursos públicos. Deve-se destacar que esse tema é muitas vezes negligenciado pela literatura de Ciência Política, que, em geral, enfatiza apenas a função estritamente legislativa do parlamento, deixando de lado a importância do seu papel fiscalizador. Mais especificamente, o estudo analisará o desempenho das instituições de controle externo do Brasil, Chile e Argentina. A escolha desses três países justifica-se pela existência de padrões e modelos institucionais bastante diferenciados, fornecendo uma ampla variação. A Argentina passou por uma mudança radical nas últimas décadas, alterou o modelo de tribunal de contas para o de auditor geral. Como será discutido, a reforma não incentivou o aumento do controle no país, ao contrário, há poucos estímulos para cooperação. Já o controle externo brasileiro adota o modelo de tribunal de contas, e sua experiência tem sido marcada pelo incrementalismo e amplo aperfeiçoamento institucional,

em especial, após a Constituição de 1988. Por fim, o Chile, que também adota o modelo de auditor geral, com algumas características singulares, apresenta uma estabilidade institucional desde a criação da função na década de 1920.

As questões de fundo neste caso são: em que medida as instituições de fiscalização podem contribuir para a qualidade da democracia? Em outras palavras, essas instituições contribuem para aumentar a *accountability* da burocracia do Executivo? A hipótese de pesquisa é que as instituições de controle externo podem ser um importante instrumento para a qualidade da democracia, na medida em que aumentam a transparência das ações governamentais.

A partir desses questionamentos, o artigo está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução e uma conclusão. A próxima seção apresenta a discussão da literatura acerca do tema de controle e responsabilização dos governantes. Possui o objetivo de situar a discussão do controle externo na literatura mais ampla de Ciência Política. Em seguida, analiso o processo de criação e de ampliação das funções de instituições de controle externo; o escopo é demonstrar o aumento da sua importância ao longo do século 20. Na quarta seção, realizo uma análise preliminar dos três países selecionados para este artigo, com a finalidade de observar o impacto das instituições de controle sobre a *accountability*¹ e a *transparência*.

A metodologia selecionada para esta análise é de cunho qualitativo. A primeira técnica escolhida foi o estudo comparado, cujo foco é estabelecer relações em torno dos casos analisados e do modelo teórico utilizado. O segundo procedimento utilizado foi a análise documental, especificamente a análise de discurso, que tem como ponto central a busca do conhecimento de uma realidade por detrás do texto, por meio de um estudo crítico do documento. Desse modo, foram analisadas as legislações pertinentes de cada um dos países selecionados, bem como os relatórios anuais das instituições de controle externo.

O controle e a responsabilização dos governantes

Para auxiliar o Poder Legislativo em sua função de fiscalização dos gastos públicos e de aplicação das leis, foram criados órgãos específicos para orientar os parlamentares, a saber: instituições de fiscalização superior. De acordo com Pessanha (2009, p. 246), esses órgãos possuem como principal função colaborar, direta ou indiretamente, com o Legislativo na tarefa de controle externo sobre o Executivo.

¹ Neste artigo, *accountability* é entendida como o processo de prestação de contas que uma instituição ou um gestor possui para com outra instância superior.

A análise do controle externo exercido pelo Legislativo e suas instituições auxiliares tem sido desenvolvida pela literatura especializada a partir da ótica do conceito de *accountability*. De uma perspectiva ampla, a *accountability* pode ser definida como um conjunto de direitos e, em alguns casos, deveres que um ator possui de controlar outros atores, de acordo com um conjunto de normas preestabelecidas (PESSANHA, 2007; MAINWARING, 2003).

Guilhermo O'Donnell (1994) classifica e qualifica *accountability* em dois níveis: horizontal e vertical. Essa última refere-se às ações realizadas, por grupos ou indivíduos, que afetam aqueles que ocupam posições em instituições do Estado, sejam eles eleitos ou não. Nessa definição, as eleições constituem um importante mecanismo de *accountability* vertical, em que os cidadãos podem reeleger ou destituir os políticos. A segunda definição apresentada pelo autor, a *accountability* horizontal, consiste na existência de agências estatais que possuem o direito e o poder legal para a realização de ações de supervisão de rotina e a imputação de sanções legais sobre outras agências do Estado. Instituições típicas de *accountability* horizontal são os órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas da União (TCU), no Brasil, e a Contraloría General de la República (CGR), no Chile. Ambos possuem poder de controle, com a possibilidade de impor sanções legais.

A literatura argumenta que a relação entre os cidadãos e os governantes assume necessariamente uma forma principal-agente (MELO, 2007). Também informa que, em democracias representativas, a delegação de poderes é inevitável (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991; PRZEWORSKI, 2003). Os eleitores, por meio das eleições, delegam autoridade aos seus representantes e, como principais, premiam ou punem os políticos durante as eleições. No caso de regimes presidencialistas, a representação ocorre por meio de dois Poderes independentes: o Legislativo e o Executivo. A rede de delegação continua: o presidente delega poderes aos seus ministros e à burocracia; ao mesmo tempo, o Congresso incumbe, internamente, funções às suas comissões especializadas e aos líderes partidários e, externamente, à burocracia.

O problema da delegação, como apontado por Lupia e McCubbins (1998), refere-se à assimetria de informação e ao conflito de interesses entre o principal e o agente. Em geral, o principal carece de informações precisas para avaliar se as ações do agente estão ou não de acordo com os seus interesses. Por possuir conhecimento privilegiado, indisponível ao principal, o agente político pode realizar ações de seu interesse, em detrimento da preferência do eleitor. Dessa forma, os agentes (políticos eleitos) podem agir de forma oportunista realizando promessas que não podem cumprir, bem como maximizar suas preferências em detrimento das prioridades dos cidadãos.

A *accountability* horizontal entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário tem um papel fundamental no controle dos agentes políticos, seja para sanção de um eventual comportamento desviante, seja para avaliação de seu desempenho como gestor. A deficiência estrutural do sistema representativo na América Latina, relatada pela literatura, e a incapacidade dos eleitores punirem governantes corruptos devem-se à falta de conexão eleitoral. Sistemas eleitorais extremamente fragmentados e partidos políticos não programáticos produzem uma estrutura que desestimula o controle do cidadão. Nesse contexto, as instituições de *accountability* horizontal tornam-se fundamentais para o controle dos agentes políticos. Essas instituições podem punir comportamentos desviantes minimizando o déficit da *accountability* vertical. Entretanto, para a redução da corrupção da região, são necessárias reformas amplas que fortaleçam os partidos políticos e aperfeiçoem os mecanismos de conexão entre o eleitor e os políticos eleitos, uma vez que a *accountability* horizontal e vertical são interligadas: o funcionamento da primeira depende do desempenho da segunda.

Do ponto de vista do argumento central deste artigo, considero que, quanto maior for a efetividade das instituições de fiscalização superior, maiores os níveis de *accountability* e transparência. Em consequência, temos uma democracia com uma maior qualidade, tendo em vista que o controle das relações dentro do Estado garante a permanência de valores fundamentais à democracia contemporânea. Em democracias modernas, além da defesa dos direitos individuais, temos também como base o princípio republicano segundo o qual a gestão do bem público deve ser pautada acima de interesses particulares dos gestores (O'DONNELL, 1998; IPEA, 2010). Desse modo, como discutido por O'Donnell (2003), o Estado deve sujeitar-se aos mecanismos legais que limitem suas ações, evitando que as instituições se voltem contra a sociedade, desviando sua função original.

Desenho das instituições de fiscalização superior

Como destacado por Pessanha (2009), as instituições de fiscalização superior assumiram historicamente dois desenhos institucionais, a saber: o de tribunal de contas, semelhante ao existente no Brasil, e o de auditoria geral, com procedência nos países anglo-saxões. Os tribunais de contas possuem origem institucional nos países da Europa Continental, contudo, não há um modelo específico, ao contrário, existe uma grande variedade. Há casos, como na Alemanha, em que o órgão não está vinculado a nenhum poder. No modelo francês, seu papel é o de auxiliar tanto o Legislativo quanto o Executivo. Dessa forma, observamos uma ampla variedade institucional cujo principal escopo é a defesa dos valores democráticos e republicanos.

Apesar dessa variação, em geral, os tribunais são constituídos por um colegiado com algum grau de autonomia em relação à administração pública e ao Legislativo, como ocorre no Brasil. Sua principal característica é o exercício do controle jurisdicional, julgando as contas e imputando responsabilização para as irregularidades praticadas pelo agentes. Como magistrados, o colegiado possui estabilidade garantida em lei. Em muitos casos, há o instituto da vitaliciedade, garantindo autonomia nas decisões. Como a indicação costuma ser realizada pelo parlamento, a estabilidade reduz a influência política da indicação.

Nos países de origem anglo-saxã, com destaque para Inglaterra e Estados Unidos, o auxílio ao Congresso para a fiscalização da administração pública é realizado pelo modelo de auditor geral. Os exemplos mais conhecidos desse desenho institucional são o britânico National Audit Office (NAO) e o americano Government Accountability Office (GAO). As principais diferenças em relação ao modelo de tribunal de contas são a inexistência de um colegiado para a tomada decisão, que fica a cargo do Auditor Geral; e uma maior aproximação do parlamento, se comparado com a estrutura do tribunal. Ressalta-se, ainda, que há países, como é o caso argentino, em que existe um conselho de contas. O modelo é praticamente o mesmo de auditor geral; entretanto, no topo da instituição, existe um colegiado de auditores que dirigem o órgão. Os auditores, em geral, possuem um mandato fixo que pode ser estendido ou não. Não é comum que o auditor possua poder para julgar suas auditorias. A instituição deve apenas preparar um relatório e emitir parecer sobre as contas ou desempenho dos órgãos ou políticas e, em seguida, enviá-lo aos parlamentares, a quem cabe o julgamento final. Em função disso, a burocracia torna-se mais próxima dos parlamentares, buscando aprovar seus pareceres. Por fim, uma característica marcante nesse desenho é a concentração de poder no Auditor.

Alguns países colonizados pela Europa Continental, como, por exemplo, México, Venezuela e Chile, adotam o modelo de auditor geral. A Tabela 1 apresenta a classificação de alguns países selecionados em relação ao desenho de controle externo.

Tabela 1: Controle externo por países

Tribunal de Contas	Auditoria Geral
Portugal, Espanha, França, Itália, Alemanha, Grécia, Bélgica, Brasil, Argélia, Japão, Marrocos, Argentina, entre outros.	Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Irlanda, Dinamarca, China, Colômbia, África do Sul, Venezuela, Egito, Chile, México, entre outros.

Fonte: Adaptado de Pessanha (1997).

Apesar de arranjos institucionais distintos, os órgãos de controle externo possuem uma missão institucional semelhante: auxiliar os parlamentares no controle fiscal

e programático da burocracia do Executivo. Desse modo, o GAO, criado em 1921 com o objetivo de suprir a ineficácia e a inexperiência do Legislativo americano na fiscalização dos gastos públicos, apresentou grande influência sobre as mudanças nas instituições de controle externo de outros países ao longo do século 20.

Como discutido por Melo (2007), o bom funcionamento das instituições de controle superior depende de dois aspectos: o funcionamento do Legislativo e o sistema partidário. Em relação aos partidos, é fundamental que exista o consenso entre políticos, independente de corrente ideológica, de que é necessário punir os atos de corrupção. A intolerância da classe política em relação à corrupção é primordial para que o controle externo tenha efetividade. Essa conscientização reflete diretamente no comportamento do Legislativo, instância em que o controle externo é efetivado. É necessário que o parlamento possua incentivos para punir os desvios públicos. Nesse caso, a oposição partidária possui papel fundamental, uma vez que são os partidos que não fazem parte do governo que possuem incentivos em controlar o Poder Executivo.

De um modo geral, é possível observamos que, ao longo do século 20, houve um fortalecimento das instituições de controle. Esse movimento possui origem nos Estados Unidos, mas se espalhou por diversos países. Entretanto, as análises empíricas mostram que os modelos das instituições de controle apresentam desenhos institucionais específicos, cuja mudança ao longo do tempo está relacionada ao desenho constitucional do país, bem como a suas tradições jurídicas. Apesar disso, podemos sintetizar o desenho de tribunal de contas e de auditor geral conforme a Tabela 2, embora seja necessário ressaltar que cada país possui suas particularidades.

Tabela 2: Desenho institucional x tipos de controle externo

Característica	Modelo Institucional	
	Auditor Geral	Tribunal de Contas
Missão	Auxiliar o Legislativo no controle das contas do Executivo, emitindo recomendações. Em geral, sem poder de sanção legal.	Auxiliar o Legislativo no controle das contas do Executivo, mas também exercendo controle jurisdicional. Em geral, com poder de sanção legal.
Estrutura Organizacional	É parte integrante da função de controle do Legislativo. Em geral, a instituição é dirigida por um controlador com mandato fixo e grande poder individual.	É parte auxiliar da função de controle do Legislativo. Exerce funções judiciais e possui status de magistratura. Seu corpo colegiado possui vitaliciedade no cargo.

Característica	Modelo Institucional	
	Auditor Geral	Tribunal de Contas
Articulação com o Legislativo	Possui uma relação estreita por meio de uma comissão de contas públicas ou plano de orçamento.	A relação é menos estreita, na medida em que a instituição apresenta recomendações ao Legislativo e possui maior grau de autonomia, sem vínculos orgânicos nas comissões.
Foco	Auditorias financeiras.	Análise de conformidade.
Tipo de Auditoria	Financeira e de performance.	Financeira, conformidade e performance
Mandato	Fixo, podendo ser prorrogado.	Estabilidade até a idade de aposentadoria.
Resultado Final da Ação	Recomendação ao parlamento, que determina as funções cabíveis.	Recomendação ao parlamento, que determina as funções cabíveis quanto às contas gerais do Estado. Julgamento de auditorias e irregularidades de agentes públicos com proferimento de sentenças.

Fonte: Adaptado de Melo (2007).

A análise da Tabela 2 mostra que o modelo de auditor geral é o que mais depende do parlamento para sua efetivação, na medida em que o controlador pode realizar apenas recomendações. O funcionamento do modelo de auditor geral depende muito da existência de uma cultura política que seja intolerante à corrupção, tendo em vista que a punição dos atos desviantes fica a cargo do parlamento. Por outro lado, no caso dos tribunais de contas, as sanções são autoaplicadas. O Legislativo deve apenas julgar as contas gerais do Estado. Desse modo, o desenho de tribunais de contas é menos dependente de fatores políticos para o efetivo controle, tornando-se mais adequado a contextos em que os políticos são pouco propensos à punição por corrupção, como ocorre em alguns países da América Latina.

O controle externo na América Latina

Nesta seção, analiso os três casos selecionados para o estudo de controle externo na América Latina: Argentina, Brasil e Chile. De um modo geral, a região apresenta um contexto bastante diversificado, tanto no que se refere ao

desenho quanto ao amadurecimento institucional do controle externo. A tradição institucional da região foi a de tribunal de contas, mas, ao longo do século 20, alguns países migraram para o modelo de auditor geral. Os casos selecionados representam bem essa diversificação. O primeiro caso analisado, a Argentina, passou por uma mudança radical nas últimas décadas, ampliando o controle institucional do ponto de vista legal; entretanto, reduzindo a efetividade do controle. O Brasil, o segundo caso analisado, apresenta o desenho de tribunal de contas desde o século 19, com certa estabilidade e algum grau de efetividade do seu controle, apesar da baixa conscientização da classe política em relação à necessidade de sanções dos desvios públicos. E, por fim, o Chile também alterou o seu modelo nos anos 1920, mas consolidou sua instituição com considerável reputação nacional e internacional.

A Tabela 3 apresenta um resumo do desenho institucional do três países analisados neste artigo. A análise detalhada de cada caso será realizada nas subseções seguintes, mas a tabela nos permite observar que a Argentina e o Chile, apesar de utilizarem o modelo de auditor geral, apresentam padrões de controle externo bastante distintos. A CGR no Chile possui ampla autonomia, uma vez que não está vinculada a nenhum poder e também possui o poder de julgar as contas dos agentes públicos, bem como a possibilidade de impor sanções legais. Considerando esses dois aspectos, a instituição chilena se aproxima mais ao modelo brasileiro de tribunal de contas.

Chama a atenção, ainda, a inexistência de uma lei orgânica no caso argentino. Esse mecanismo institucional possui por objetivo delimitar a governança e os objetivos do órgão de controle externo, normatizando suas funções em lei, conferindo maior legitimidade à instituição.

Por fim, destaco que tanto a CGR quanto o TCU exercem controle *ex-ante* e podem ser considerados importantes atores *veto players*. Esse tipo de controle permite ao TCU embargar obras, licitações, contratos etc. Já a CGR possui a função de revisão judicial, que consiste no controle *ex-ante* da constitucionalidade, legalidade e regularidade das ações administrativas. Essas funções serão analisadas de forma mais detalhada em cada uma das subseções a seguir, momentos em que será possível comparar o desenho institucional entre os três países selecionados.

Tabela 3: Desenho institucional das instituições de fiscalização superior (IFS): Argentina, Brasil e Chile

País	Argentina	Brasil	Chile
Nome da IFS	Auditoría General de la Nación (AGN)	Tribunal de Contas da União (TCU)	Contraloría General de la República de Chile (CGR)
Cláusula Constitucional	Constituição de 1994, art. 85	Constituição de 1988, arts. 71 a 75	Constituição de 1980, arts. 87 a 89
Lei Orgânica	Não possui.	Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, 1992	Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República de 1943 e reformada em 1964
Modelo de IFS	Auditor Geral	Tribunal de Contas	Auditor Geral
Ano de Criação	1994	1890	1927
Estrutura Decisória	Colegiada: (7) auditores gerais.	Colegiada: (9) ministros.	Monocrática: (1) Auditor Geral.
Indicação do(s) Líder(es)	Seis auditores gerais são nomeados por resoluções de ambas as Casas do Congresso, o que corresponde à nomeação de três para o Senado e três para a Câmara dos Deputados. O sétimo Auditor Geral é nomeado por deliberação conjunta dos presidentes da Câmara de Senadores e Deputados e será o presidente do corpo.	Legislativo (6) e Executivo (3), sendo somente 1 ministro de livre escolha do Presidente.	Executivo com anuência do Senado (três quintos dos seus membros em exercício).
Mandato	Oito anos, sendo permitida uma recondução.	Vitalício	Oito anos, sendo permitida uma recondução.
Controle ex-ante	Não	Não	Sim
Vínculo	Vinculado ao Poder Legislativo, com ampla submissão	Auxiliar do Poder Legislativo	Autônomo, sem vínculo a nenhum poder
Poder Judicial	Não	Semijudicial ² : julgar as contas, condenar gestores etc.	Sim. Julgar as contas dos funcionários, legalidade dos gastos etc.

País	Argentina	Brasil	Chile
Poder de Sanção Legal	Não	Sim. O TCU pode condenar os gestores, aplicar multas, determinar devolução de recursos ao erário público, ilegitimidade etc.	Multas, ressarcimento de recursos públicos, indisponibilidade dos bens, recomendar mudanças para aperfeiçoar uma política pública etc.
Recursos das Decisões	Não tem capacidade decisória.	Sim. Judiciário e no âmbito do TCU.	Sim. Judiciário.
Jurisdição	Todas as instituições relacionadas ao governo central, agências reguladoras, serviços privatizados etc.	Todas instituições federais, estados, municípios e instituições e empresas que recebem recursos federais.	Todas as instituições nacionais e demais órgãos ou pessoas que recebem recursos do governo central. Isso inclui instituições do Judiciário, Executivo, estados e municípios.
Independência Financeira	Sim	Sim	Sim
Prestação de Contas	Comissão Parlamentar Mista Revisora de Contas	Poder Legislativo	Cuenta pública
Tipo de Fiscalização	Auditorias de ordem legal, financeira e gestão.	Auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.	Auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.
Contas do Presidente da República	Fiscaliza e emite parecer.	Fiscaliza e emite parecer.	Sim

Fonte: Elaboração própria.

² Fala-se em poder semijudicial no sentido de que o TCU possui poder vinculante, com a imputação de multas e estabelecimento de inelegibilidade, mas que não tem apresentado efetividade prática devido ao posicionamento contrário do Poder Judiciário (ROCHA, 2006; MELO, 2009).

Argentina

A Argentina é um país pioneiro na legislação relativa ao controle externo do Poder Legislativo sobre o Executivo na região. Segundo Pessanha (2007), a Constituição Argentina de 1853 incumbiu ao parlamento “fixar anualmente o orçamento de gastos da administração da Nação, e aprovar ou recusar a conta de inversão” (EKMEKDJIAN, 1988, p. 92 *apud* PESSANHA, 2007 p. 13). Após algumas alterações durante o século 20, em 1958 foi instituído no país o Tribunal de Cuentas de la Nación (TCN), com funções de controle legal e técnico (econômico e contábil) e o controle jurisdicional (responsabilidade).

Seguindo a tradição dos tribunais de contas, sua estrutura era colegiada. A instituição também dispunha de algum grau de autonomia organizacional. Como característica dos tribunais, o TCN exercia o controle prévio das contas do governo, o que lhe conferia o papel de *veto player*. Como modelo de tribunal de contas, o TCN funcionava de forma satisfatória, representando um importante ator de *accountability* horizontal.

Na década de 1990, o controle externo argentino passou por uma reforma radical, resultando na extinção do TCN e na criação da Auditoría General de la Nación (AGN). O argumento oficial do Governo Menem consistia na necessidade de alteração do desenho institucional do TCN, tendo em vista a falta de efetividade no controle das contas públicas. Entretanto, a literatura aponta para outras motivações daquele governo (CHAVEZ, 2004; MELO, 2007). De acordo com Melo (2007), o Poder Executivo enfrentava uma dura resistência do TCN no período de redemocratização. As fiscalizações do TCN sobre as concessões e as privatizações realizadas no início da década de 1990 apontaram indícios de irregularidades e corrupção. A posição contrária do tribunal em relação às ações do governo fez com que Menem solicitasse a renúncia de alguns membros da instituição. O impasse entre o TCN e o governo, devido à resistência dos juízes, fez com que o Vice-Presidente decretasse a substituição de quatro membros por amigos pessoais do então Presidente.

Após essa intervenção direta na instituição controle, o governo propôs um novo desenho institucional, cujo principal objetivo foi anular o papel de *veto player* do TCN. Em 1992, a Lei nº 24.156 instituiu a Auditoría General de la Nación (AGN). A lei é clara no que se refere à fiscalização posterior do novo órgão: “É matéria de sua competência o controle externo posterior da gestão orçamentária, econômica, financeira, patrimonial, legal, assim como a emissão de pareceres sobre as demonstrações contábeis e financeiras da administração (...)” (ARGENTINA, 1992, Art. 117).

Em 1994, a AGN ganhou *status* constitucional, no conjunto de reformas institucionais capitaneadas pelo Governo Menem. A estrutura da AGN é a de conselho de contas, muito semelhante à de auditor geral, diferenciando-se pela existência de um colegiado. A instituição é composta por sete auditores gerais, com um mandato fixo

de oito anos, sendo permitida uma recondução ao cargo. Os auditores devem possuir nacionalidade argentina e formação acadêmica em economia ou direito, bem como especialização comprovada na área de administração financeira e controle. O Poder Legislativo é o responsável pela nomeação de todos os membros do conselho, sendo três indicados pelo Senado e três pela Câmara dos Deputados, o sétimo conselheiro é indicado em deliberação conjunta entre os presidentes das duas Casas e esse será o presidente da instituição. Para que haja renovação de 50% do quadro a cada quatro anos, no período de nomeação dos primeiros auditores, houve um sorteio para que três deles tivessem um mandato de apenas quatro anos, sem renovação.

Como destacado por Santiso (2007), o arcabouço legal da AGN constitui-se um poderoso instrumento de fiscalização para o controle externo. A instituição possui jurisdição sobre todo o setor público nacional: administração pública direta, empresas de economia mista, sobre os serviços de utilidade pública que foram privatizados, agências reguladoras etc. (PESANHA, 2007). Suas auditorias podem ser de ordem legal, financeira e de gestão. Entretanto, o autor destaca que esse desenho institucional possui baixa efetividade.

O sétimo auditor, que exerce o papel de presidente do conselho, é indicado pelo partido de oposição com maior número de representantes. Esse formato possui por objetivo inicial aumentar o controle da oposição sobre o Executivo. Contudo, na prática, a maioria no Legislativo, alinhada ao Executivo, tem controlado a instituição, garantindo que as recomendações da AGN estejam de acordo com as preferências do Presidente. Semelhante ao que ocorre em outros países da região, o Executivo argentino, em geral, possui maioria no parlamento. Dessa forma, apesar de o presidente do conselho estar alinhado ao maior partido de oposição, os demais membros são indicados pelo Legislativo como um todo, que, nesse caso, costuma ser controlado pelo governo.

Além de a base governista conseguir indicar a maioria dos conselheiros, a reforma radical dos anos 1990 retirou da agência a possibilidade do controle prévio sobre os atos do governo. Essa atribuição passou a ser exercida pela Sindicatura Nacional de la Nación (Sigen), órgão de controle interno do governo. O papel de julgar as contas do Presidente também foi excluído do rol de atribuição da AGN. Aos auditores cabe apenas o papel de emitir pareceres a serem julgados pelas comissões legislativas. Como o Poder Executivo, quase sempre, possui a maioria dos assentos dessas comissões, as votações não são baseadas em princípios republicanos e, sim, de acordo com os interesses do governo.

Em termos institucionais, a AGN é um órgão auxiliar do Poder Legislativo para o exercício do controle e da supervisão das instituições do Estado argentino. Como sua capacidade institucional é bastante limitada, suas recomendações não possuem poder vinculante e o Poder Legislativo é bastante inoperante na atribuição de controle da burocracia (SANTISO, 2007, p. 234).

A grande dependência da agência em relação ao Poder Legislativo é observada na indicação dos auditores, fortemente politizada. Em entrevistas realizadas com burocratas argentinos, Santiso (2007) pôde observar que os nomeados para membros do conselho não possuem necessariamente os requisitos técnicos para o cargo, e que a excessiva politização do órgão reduz a sua credibilidade na sociedade argentina. Há diversos episódios de interferência do Poder Executivo, com a indicação de ex-membros do alto escalão do governo para o cargo de auditores; ou seja, o agente público é indicado para fiscalizar os atos da sua própria gestão. Nesse caso, priorizam-se os interesses pessoais em detrimento da sociedade, na medida em que a fiscalização de controle externo deve ser exercida por um ator minimamente neutro em relação aos atos a serem julgados.

O grau de profissionalização do corpo técnico da instituição de controle é baixo, o que também compromete sua credibilidade. A AGN possui cerca de 800 funcionários, sendo metade servidores do órgão e o restante contratados a partir de indicações políticas e dos auditores. Não há um plano de carreira atraente para os funcionários, o que poderia estimular a contratação de profissionais mais capacitados. Ainda no que se refere à credibilidade da AGN, chama a atenção a inexistência de uma lei orgânica que defina sua governança e o seu funcionamento interno, mesmo após 20 anos de sua criação. Esse fato demonstra a falta de interesse dos atores políticos em fortalecer a instituição.

O resultado da baixa profissionalização do corpo técnico e do número demasiado grande de indicados políticos é uma elevada rotatividade de funcionários, bem como um excessivo atraso na entrega dos relatórios (SANTISO, 2007, p. 243). A efetividade da auditoria como um mecanismo de *accountability* horizontal depende, de forma considerável, da agilidade na apresentação das informações, caso contrário seu trabalho pode ter pouca ou nenhuma utilidade para a sociedade.

Apesar dos problemas apontados, a AGN tem implementado modificações que visam aperfeiçoar o seu desempenho. Atualmente, há uma maior publicidade dos relatórios da instituição, com a publicação dos documentos na *internet*, conferindo mais visibilidade ao trabalho de auditoria da instituição. As atas do Conselho de Contas de 2013 estão todas na página da AGN na *internet* e o plano de auditorias anuais, com os respectivos cronogramas, também estão disponíveis. Quanto aos resultados das auditorias que se encontram defasados, a maior parte é da década passada.

A descrição do controle externo na Argentina impõe a seguinte questão: quais os principais motivos para a ineficiência da AGN no exercício do controle externo? Ao contrário dos demais casos analisados neste artigo, o desenho institucional argentino impõe uma ampla subordinação do órgão de fiscalização do governo para com o Poder Legislativo. A AGN não possui autonomia para julgar suas auditorias; além disso, há uma ampla politização da instituição, desde os conselheiros até o corpo técnico. Nesse caso, observamos o domínio dos interesses do Poder

Executivo, contrariando a ideia de que os bens públicos devem ser pautados acima de interesses particulares dos gestores.

Por fim, percebemos também que a experiência argentina mostra que a reforma radical realizada na década de 1990 trouxe alguns retrocessos para o controle externo do país. A transposição de um modelo exógeno nem sempre produz os efeitos esperados. O sucesso do desenho institucional de auditor geral, como já assinalado, depende fortemente da existência de uma cultura da classe política propensa à punição de práticas de corrupção realizadas por políticos e gestores. E esse não é o caso argentino. Ao contrário, a mudança teve o objetivo, entre outros, de limitar o controle externo exercido sobre o Executivo.

Brasil

O Tribunal de Contas da União é uma instituição que nasceu durante o Governo Provisório, por meio do Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890, antes da promulgação da primeira Constituição Republicana. Seu *status* constitucional vincula-o ao Poder Legislativo como órgão auxiliar do Congresso Nacional, cujo principal objetivo é realizar o controle externo dos demais Poderes. Como analisado por Menezes (2010), o desenho institucional da Corte de Contas variou ao longo do século 20, de acordo com o papel exercido pelo Legislativo. Nos momentos em que esse Poder mostrou-se mais atuante, a configuração institucional do tribunal permitiu-lhe um raio de atuação mais amplo.

A Constituição promulgada em 1934 ampliou de forma considerável a importância do Tribunal de Contas no arranjo institucional brasileiro. A Carta Constitucional desse período insere competências e atribuições específicas ao TCU junto aos órgãos de cooperação das atividades governamentais, como o Ministério Público, criado também por essa Constituição. Desse modo, era dever do tribunal acompanhar a execução do orçamento e julgar as contas públicas. De acordo com Pessanha (1997, p. 124), essa é a primeira vez que as atividades da Corte de Contas brasileira são constitucionalizadas de forma detalhada. Em 1935, o tribunal conferiu o seu primeiro parecer acerca das contas que o Presidente da República deve apresentar anualmente ao Congresso Nacional, o que foi um momento emblemático para o controle externo brasileiro. Entretanto, em 1937, com o advento do Estado Novo e um novo revés na democracia brasileira, há também um retrocesso na importância do TCU.

Com a restauração do regime democrático no País em 1946, o tribunal retoma seu papel central de auxiliar o Legislativo na fiscalização do orçamento diretamente, ou por delegação, bem como julgar as contas daqueles que são responsáveis pelo gasto público. Acrescente-se, ainda, como atribuição do tribunal, o julgamento da legalidade dos contratos e das aposentadorias e pensões do setor público. A Lei Orgânica do Tribunal nº 830/1949 complementou a Constituição desse período, prevendo também que caberia ao TCU o exame da legalidade dos contratos, bem como a realização de

ajustes ou acordos. Como discutido por Pessanha (1997), esse dispositivo possuía como objetivo estabelecer um processo claro de fiscalização contínua do tribunal, incluindo a possibilidade de modificações nos contratos. Entretanto, com o advento da Ditadura Militar, temos profundas alterações na estrutura e nas competências do TCU, restringindo-se novamente a atuação do controle externo no País.

Com o fim do Governo Militar, em 1986, e a nova Constituição Federal de 1988, a incumbência institucional do tribunal foi ampliada de forma significativa. Foram introduzidas mudanças substanciais acerca do papel do TCU, incluindo em seu mandato, além da auditoria financeira, aspectos de efetividade, eficiência e economicidade dos gastos públicos (MENEZES, 2010). A fiscalização operacional e patrimonial, em conjunto com o conceito de economicidade, supera a ideia de uma auditoria focada apenas nos gastos, caminhando para uma fiscalização da qualidade desses dispêndios.

Dentre as atividades a serem desempenhadas pelo TCU que constam no texto constitucional, destaco as seguintes:

1. emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, cabendo o julgamento final ao Congresso Nacional;
2. julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta;
3. realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas;
4. fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estados, ao Distrito Federal ou a Municípios;
5. prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, sobre os resultados de auditorias e inspeções realizadas;
6. sustar contratos, embora tal prerrogativa seja inicialmente do Congresso Nacional diretamente, que solicitará ao Poder Executivo as medidas cabíveis. Entretanto, se os Poderes Executivo ou Legislativo não efetivarem as medidas necessárias à regularização dos contratos, em 90 dias, o Tribunal decidirá a respeito.

No que se refere aos contratos, o mandato do TCU foi ampliado de forma considerável. Ao contrário do que ocorria durante a Ditadura Militar, quando um processo era desconsiderado caso não houvesse uma manifestação do Congresso Nacional, a Constituição de 1988 repassa a responsabilidade da ação ao TCU, caso os Poderes não tomem as medidas necessárias para a regularização dos contratos. Esse dispositivo pressiona uma reação, sobretudo do Poder Executivo, para a regularização dos mesmos. Já as auditorias de natureza operacional mencionadas no

texto constitucional, na interpretação do tribunal, lhe concedem poder de fiscalizar, além das contas, o desempenho das ações dos órgãos (ZYMLER, 2003). Nesse caso, o termo operacional tornou-se um sinônimo para o termo *value for money* utilizado pelo NAO em suas auditorias. De acordo com o Ministro Zymler (2003), o controle operacional seria uma auditoria mais sofisticada, de natureza finalística, na qual se analisa se as metas e os objetivos das instituições foram alcançados.

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), o TCU teve seu mandato mais uma vez ampliado, tendo sido incluída também a fiscalização sobre a responsabilização fiscal dos gestores. Essa lei aumentou de forma considerável a publicidade da gestão, com a obrigatoriedade de relatórios bimestrais da execução orçamentária e quadrimestrais da gestão fiscal das instituições públicas e a divulgação dos resultados na *internet*. O TCU controla, assim, tanto os órgãos federais e demais instituições ou empresas que recebem direta ou indiretamente recursos da União, como as contas do Presidente da República³. Entretanto, nesse último caso, o julgamento político cabe ao Senado, e não se têm apresentado resultados efetivos (PESSANHA, 1997). No âmbito dos gestores, a responsabilização recai sobre aquele que ordena a despesa, cabendo ao TCU o julgamento das contas. Nesse último caso, os relatórios da Corte de Contas apresentam resultados mais expressivos. De acordo com o Relatório do Tribunal de Contas (2013), 2.274 gestores foram multados, totalizando o valor de R\$ 1,103 bilhão.

Diferente do que ocorre com a AGN na Argentina, o TCU goza de ampla credibilidade na sociedade brasileira. Seu corpo técnico é reconhecido como amplamente capacitado e as vagas disponibilizadas pelo órgão estão entre as mais disputadas no serviço público brasileiro, tendo em vista os elevados salários e a estabilidade no cargo, altamente respeitado. Atualmente, o órgão conta com 2.659 servidores ativos distribuídos entre os 26 estados e o Distrito Federal.

Além de ampliar o mandato institucional do tribunal, a Constituição de 1988 também inseriu mudanças importantes quanto à seleção do seu corpo deliberativo. Com a nova Carta Constitucional, compete ao Congresso Nacional indicar e aprovar seis ministros vitalícios e ao Presidente da República nomear outros três, também vitalícios. Contudo, os indicados pelo Poder Executivo ainda precisam ser aprovados pelo Senado Federal. Além disso, o Presidente pode indicar livremente apenas um ministro, uma vez que dois precisam ser escolhidos, a partir de uma lista elaborada pelo tribunal, entre auditores e membros do Ministério Público⁴ que atuam junto à Corte de Contas.

³ Ressalta-se aqui a diferença entre as contas do Presidente da República, que se refere às Contas de Governo, das Contas de Gestão. Enquanto as primeiras consistem nos Balanços Gerais da União e no relatório da execução orçamentária, as segundas referem-se aos contratos e pagamentos de cada órgão fiscalizado pelo tribunal.

⁴ Nas páginas seguintes, apresento uma breve explicação sobre o Ministério Público brasileiro e algumas de suas principais funções.

Como pode ser observado na Tabela 4, os atuais ministros do TCU foram indicados após a Constituição de 1988. Houve uma forte renovação na última década, com cinco ministros sendo nomeados entre 2007 e 2011, durante o Governo do ex-presidente Lula. Ao analisar as indicações para o cargo de Ministro do TCU entre 1988 e 2007, Pessanha (2007) argumenta que as mesmas concentram-se nos próprios parlamentares. Entre os nove ministros da Corte de Contas, seis são políticos que já atuaram no Legislativo. Santiso (2007) afirma que há, no Brasil, assim como na Argentina, uma politização na indicação dos ministros. Entretanto, esse efeito é minimizado ao longo dos anos com o estatuto da vitaliciedade.

Tabela 4: Ministros atuais do Tribunal de Contas da União⁵

Ministro	Ano de Nomeação	Última Atividade	Indicação	Partido Político
Aroldo Cedraz	2007	Deputado Federal	Presidente	PFL ⁶
Benjamin Zymler	1998	Auditor (Ministro Substituto)	Presidente	Servidor Público do TCU
Augusto Nardes	2001	Deputado Federal	CN*	PP
Bruno Dantas	2014	Consultor do Senado	CN	Consultor sem filiação partidária
Walton Alencar Rodrigues	1999	Procurador Geral do Ministério Público junto ao TCU	Presidente	Membro do Ministério Público
Raimundo Carreiro	2007	Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal	CN	Servidor Público do Senado
Vital Rego Filho	2014	Senador	CN	PMDB
José Múcio Monteiro Filho	2009	Deputado Federal e Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República	CN	PTB
Ana Arraes	2011	Deputada Federal	CN	PSB

Fonte: Elaboração própria.

*CN = Congresso Nacional

⁵ Última atualização em Maio de 2015.

⁶ O Partido da Frente Liberal (PFL) foi criado em 1985 e extinto em 2007. Em seu lugar, os integrantes do PFL fundaram os Democratas (DEM).

Devido ao alto grau de autonomia do Tribunal de Contas, a nomeação de parlamentares pode ser analisada em uma chave positiva, na medida em que os ministros representam o congressista mediano brasileiro. Embora o TCU possua uma função técnica de controle das contas e do desempenho da burocracia do Executivo, todo controle possui um componente político. Dessa forma, a ampla autonomia da Corte de Contas estaria respaldada pela representação de ex-parlamentares entre os ministros.

No que se refere à composição partidária, é possível observar que nenhum dos ministros pertencia aos dois principais partidos brasileiros: PT e PSDB. Esse último esteve à frente da Presidência da República durante os dois mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002). Já o PT conseguiu eleger o Presidente nas últimas quatro eleições, primeiro com dois mandatos consecutivos do ex-presidente Lula (2003 a 2010) e, atualmente, com a Presidente Dilma Rousseff, que assumiu em 2011 e foi reeleita em 2014.

Uma hipótese para explicar a ausência de parlamentares pertencentes a esses dois partidos encontra-se na necessidade de renúncia da vida política em prol de atividades burocráticas. Embora o cargo vitalício de ministro seja atrativo do ponto de vista salarial e de *status* na burocracia brasileira, o político, ao ser nomeado, deve abandonar suas atividades políticas para se dedicar ao tribunal. Nesse sentido, não se verificam nomes de grande expressão do parlamento brasileiro entre os nomeados. Ao contrário, as indicações podem ser interpretadas como uma troca de apoio entre o partido que lidera a coalizão do governo e seus aliados.

Para executar o controle externo da burocracia brasileira, o TCU conta com cinco instrumentos de fiscalização, são eles: levantamento, auditoria, inspeção, acompanhamento e monitoramento. Os levantamentos são utilizados pela Corte de Contas para conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos da administração pública. É a partir desse instrumento que o TCU identifica as atividades que devem ser fiscalizadas. As auditorias procuram examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, bem como o desempenho dos órgãos, dos programas, dos projetos e das atividades governamentais. Já as inspeções são utilizadas pelo tribunal para complementar o processo de auditoria. Nesse tipo de fiscalização, os técnicos esclarecem dúvidas e averiguam denúncias. O acompanhamento examina, ao longo de um dado período, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão e o desempenho das instituições. Nesse caso, o TCU pode realizar visitas técnicas, participar de eventos promovidos pela instituição, obter informações por meio de publicações oficiais, solicitar documentos etc. Por fim, o monitoramento é usado pela Corte de Contas para verificar o cumprimento de suas deliberações e os respectivos resultados.

A Tabela 5 apresenta o total de fiscalizações realizadas pelo TCU entre os anos de 2012 e 2014. As auditorias dominam a atuação do controle externo, representando 43,9%, 46,8% e 52,8% dos casos em 2012, 2013 e 2014, respectivamente. Ressalta-se que a redução do total de fiscalizações foi justificada pela Corte de Contas como resultado a partir de uma alteração nas diretrizes do órgão. O objetivo atual é realizar fiscalizações coordenadas, com maior abrangência geográfica e com maior profundidade (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 20). O argumento geral é o foco em uma maior qualidade, em detrimento de um número maior de fiscalizações. Assim, temos uma redução de, aproximadamente, 50% no número total de auditoria, considerando os três anos analisados.

Tabela 5: Fiscalizações realizadas nos anos de 2010 e 2011

Tipo de Fiscalização	Ano					
	2012		2013		2014	
Monitoramento	48	3,5%	54	5,9%	34	5%
Levantamento	131	9,6%	174	19,0	65	9,6%
Inspeção	514	37,9%	212	23,1%	142	20,9%
Auditoria	594	43,9%	429	46,8%	359	52,8%
Acompanhamento	66	4,8%	47	5,1%	80	11,8%
Total	1.353	100%	916	100%	680	100%

Fonte: Tribunal de Contas da União (2012b e 2014).

Em sua estrutura, o TCU conta, ainda, com a participação de três auditores selecionados por meio de concurso público. Dentre as atribuições desses auditores, destaca-se a substituição dos ministros quando necessário, por motivo de férias, licenças e outras ausências. E, junto à Corte de Contas, atua também o Ministério Público, cuja principal atribuição é a defesa da ordem jurídica. Para a atuação junto ao TCU, o Ministério Público é composto por um procurador-geral, três subprocuradores e quatro procuradores, todos nomeados pelo Presidente da República, entre o seus concursados. É importante destacar que, nas sessões de julgamento de contas e auditorias, a presença de um membro do Ministério Público é obrigatória.

Para aumentar a efetividade do TCU, a Lei Orgânica nº 8.443/1992 prevê alguns mecanismos de sanção dos administradores públicos, dentre os quais destaco:

1. imputar multa proporcional ao valor do prejuízo causado aos cofres públicos;
2. determinar ressarcimento do prejuízo aos cofres públicos;
3. decretar a indisponibilidade dos bens do responsável pela irregularidade;
4. recomendar mudanças para o aperfeiçoamento da política ou o cumprimento da lei;

5. determinar mudanças para o aperfeiçoamento da política ou o cumprimento da lei;
6. inabilitar o responsável ao exercício de cargo ou função de confiança no âmbito da administração pública.

As determinações do TCU devem ser apreciadas pelo órgão fiscalizado em um prazo máximo de 90 dias, com riscos de o responsável citado no processo ser denunciado ao Ministério Público por improbidade administrativa. Entretanto, esse prazo de 90 dias não é fixo. Dependendo do processo, pode ser estendido ou reduzido; a decisão fica a cargo do ministro relator do caso. As partes interessadas também podem recorrer das decisões no próprio tribunal ou no Judiciário. De acordo com Menezes (2010), quando as instituições fiscalizadas discordam das decisões resultantes da fiscalização, elas procuram recorrer primeiramente no tribunal, apresentando suas justificativas.

Esse amplo mandato do TCU transforma-o em um órgão com poderes quase judiciais. O tribunal pode emitir multas, tornar inelegíveis os políticos envolvidos em atos ilícitos e, em casos extremos, embargar obras⁷. Contudo, por ser auxiliar do Legislativo e não do Judiciário, todas as suas decisões podem ser revistas, e isso tem limitado a efetividade das ações do tribunal. Mesmos nos casos em que o órgão possui poder vinculante, o Judiciário tem resistido às decisões do TCU, permitindo infinitos recursos por parte daqueles que são condenados pelo controle externo.

É possível observar, nos órgãos públicos brasileiros, certo temor dos gestores em relação ao TCU. Entretanto, na prática, o que se observa é que poucos gestores são condenados por gestão fraudulenta e obrigados a ressarcirem os cofres públicos. Por outro lado, a atuação do TCU em fiscalizar as obras públicas tem sido altamente eficaz. Durante a execução das obras para realização da Copa do Mundo de 2014, o TCU fiscalizou todos os grandes empreendimentos de mobilidade urbana e de construção dos estádios. Os indícios de superfaturamento fizeram com que o TCU proibisse os bancos oficiais do governo de liberarem parcelas dos empréstimos para construção sem que o tribunal conferisse os gastos já realizados. Assim, para receberem os recursos, os estados e municípios precisaram realizar uma prestação de contas parcial. Esse tipo de ação aumenta a transparência dos gastos dos recursos públicos e contribui para uma sociedade mais democrática.

A fiscalização sobre os setores privatizados na década de 1990 também tem apresentado resultados positivos. Com as mudanças institucionais na arena

⁷ A paralização de uma obra só ocorre se o Congresso Nacional não se manifestar em um prazo de 90 dias, quando apresentada alguma irregularidade pela Corte de Contas. Nesse caso, a Constituição determina que cabe ao TCU decidir sobre a matéria.

regulatória, em 1998 foi instituída uma nova unidade técnica na estrutura do TCU. A Secretaria de Fiscalização de Descentralização (Sefid) foi criada exclusivamente para a análise do processo de privatização e para a fiscalização das atividades-fim das agências reguladoras. Suas funções concentram-se no desempenho da regulação dos serviços públicos.

Apenas como exemplo ilustrativo dessa atividade do TCU, em 2005 foi realizada uma fiscalização sobre o processo licitatório de linhas de transmissão de energia. Em seu relatório conclusivo, o tribunal observou que faltavam justificativas técnicas para a elaboração dos índices de preço do leilão. O problema mais grave apontado pelo TCU, no entanto, foi a inexistência de um processo de revisão tarifária para os serviços de transmissão. Na interpretação do tribunal, sem um processo regular de revisão tarifária, a agência reguladora ficaria impedida de repassar aos consumidores os possíveis ganhos de produtividade durante o período da concessão, comuns nesse segmento do setor elétrico. Nesse caso, a agência e o Ministério de Minas e Energia concordaram em alterar os termos da licitação, sem recorrerem à Justiça (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, Acórdão, 649).

Deve-se destacar que esse tipo de auditoria tem sido altamente questionado pelas instituições públicas, que alegam que o TCU não deve opinar sobre suas atividades-fim. No entanto, o que pode ser depreendido desse episódio é que a atuação do controle externo foi positiva para os milhares de usuários do setor de energia no Brasil, uma vez que foi incluída a cláusula de revisão tarifária, que, no segmento em questão, costuma ser positiva para o usuário.

Para além da fiscalização das contas dos gestores públicos, são as auditorias operacionais, que focam na eficácia e na eficiência das políticas públicas, que podem contribuir de forma significativa para uma sociedade mais democrática. O controle das contas é fundamental, mas as auditorias operacionais apresentam uma avaliação dos meios de implementação das políticas públicas e podem apresentar resultados positivos para a sociedade como um todo.

Chile

O terceiro caso analisado neste artigo, o controle externo no Chile, apresenta características bem específicas. Apesar de adotar o modelo de auditor geral, inspirado no desenho institucional americano e britânico, a Contraloría General de la República (CGR) possui peculiaridades que a tornam única. A primeira a ser destacada é o fato de a CGR não se encontrar vinculada a nenhum dos Poderes, Legislativo, Executivo ou Judiciário. Em função disso, muitas vezes é tratada como um quarto Poder. A segunda peculiaridade consiste na existência de mecanismos institucionais que normalmente são encontrados no modelo de tribunal de contas, o que lhe permite o exercício de poderes quase judiciais.

O Chile possui uma longa tradição no controle das contas públicas, que remonta ao período colonial. Já em 1541 há a nomeação de oficiais do tesouro real para a realização do trabalho de auditoria das contas públicas. No século 17, observamos um fortalecimento da função fiscalizadora do Estado com a criação da Real Audiencia, cuja missão era controlar a administração financeira e o comportamento dos agentes públicos. Ao longo dos séculos, a função fiscalizadora foi passando por transformações, até que, em 1888, foi criado o Tribunal de Cuentas, modelo tradicional da América Latina. Na década de 1920, a mudança para o modelo de auditor geral foi fortemente influenciada pelos Estados Unidos, que enviaram uma missão de *experts* financeiros à região e recomendaram a alteração em vários países.

As particularidades do órgão de controle externo chileno podem ser explicadas à luz do contexto histórico no qual a CGR se institucionalizou. Primeiro, a independência da Contraloría General de la República em relação aos demais poderes pode ser analisada a partir desse encadeamento histórico de fiscalização da máquina pública no Chile. A proclamação da República no Chile ocorre somente no século 19; entretanto, preocupações de princípios democráticos e republicanos remontam ao período colonial, como destacado acima. Nesse sentido, o longo caminho de institucionalização do controle externo alcançou o seu auge com a independência da CGR em 1964. Segundo, no que se refere ao modelo híbrido, no qual encontramos funções do modelo de auditor geral e tribunal de contas, essa característica também pode ser analisada como uma herança histórica. Até a década de 1920, o país possuía um tribunal de contas. Desse modo, a mudança do desenho institucional conservou alguns atributos do anterior.

Nesse contexto, a CGR foi criada em 1927, conservando ainda algumas modalidades do arranjo institucional anterior. A ampla autonomia frente ao Executivo e ao Legislativo é positiva na medida em que reduz a politização da instituição, que conta com uma alta credibilidade diante da sociedade chilena. Por outro lado, o insulamento do órgão prejudica sua relação com os três Poderes, gerando sempre uma relação de mútua desconfiança. Além disso, a instituição carece do principal: quem fiscaliza as ações da CGR? Qual a sua utilidade para o Legislativo? Atualmente, o Poder Legislativo tem desenvolvido seu próprio sistema de fiscalização, deixando a CGR cada vez mais isolada.

Seguindo o modelo de auditor geral, a CGR é dirigida monocraticamente por um Controlador Geral que concentra amplos poderes. Até 2005, o controlador possuía mandato vitalício ou até a idade de aposentadoria compulsória no serviço público: 75 anos. Em 2005, a Lei nº 20.050 alterou o período de mandato do Controlador, que passou a ser de oito anos, sem possibilidade de recondução. “O Controlador Geral da República (...) Será designado pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado por três quintos de seus membros em exercício, para um período de oito anos e não poderá ser designado para o período seguinte”. (CHILE, 2005, Art. 1). Essa

alteração é significativa, na medida em que aproxima a direção da CGR aos Poderes Executivo e Legislativo. Antes de 2005, o Controlador poderia ficar por um longo período no cargo, o que gerava um amplo distanciamento dos políticos eleitos. Por exemplo, o Controlador Osvaldo Iturriaga ficou no cargo de abril de 1978 até 1997; foram quase vinte anos de um controlador nomeado ainda no período militar.

A destituição do Controlador ocorre somente por meio de *impeachment* iniciado pelo Senado. Como característica do modelo de auditor geral, o Controlador chileno também goza de amplos poderes. Todos os funcionários da CGR são nomeados livremente pelo Controlador; ele possui prerrogativas para alterar os planos de carreira e salários. Além disso, ambos, Controlador e Subcontrolador, gozam de privilégios semelhantes aos de ministros dos tribunais superiores.

O mandato da CGR é bastante amplo, englobando uma extensiva lista de atribuições, algumas até incomuns ao controle externo moderno. Suas responsabilidades são agrupadas em quatro funções bem delimitadas. Primeiro, há a função de revisão judicial, que consiste no controle *ex-ante* da constitucionalidade, legalidade e regularidade das ações administrativas. O instrumento jurídico para o exercício desse controle é o da **toma de razón**, que permite ao Controlador examinar resoluções e decretos. Esse mecanismo confere à CGR um importante papel de *veto player* na administração pública. Contudo, o Poder Executivo pode se sobrepor a um parecer contrário da CGR, por meio do **decreto de insistencia**, o que sempre pode gerar um desgaste político, tendo em vista a credibilidade do órgão de controle externo do país.

A segunda função a ser destacada é a de auditoria por meio de inspeções *ex-post* da burocracia do Executivo, estados e municípios ou empresas que recebam recursos do governo central. A CGR não possui explicitamente prevista no seu mandato a realização de auditorias de *performance*, mas, como também não há proibição, o órgão realiza inspeções que procuram verificar a eficiência e a efetividade dos gastos públicos, como ocorre no Brasil.

A terceira função a ser destacada é a contábil, com base na qual a CGR realiza a interpretação financeira da administração pública por meio de *dictámenes* (pareceres). Os pareceres dispõem sobre petições de particulares ou funcionários, sobre atos administrativos que lhes são lesivos (MELO, 2007). Nesse caso, as decisões do órgão de controle externo são vinculantes no âmbito da administração pública.

Por fim, a quarta função da CGR consiste no papel de corte de contas por meio do seu tribunal de contas interno. Esse tribunal possui como objetivo garantir a integridade do patrimônio do Estado. Ele pode impor multas, reter salários de funcionários públicos, e suas decisões só podem ser contestadas no Judiciário, no âmbito de segunda instância. Essa função é bastante peculiar, na medida em que mostra o caráter híbrido do modelo chileno, já que essa é uma função típica do

modelo de tribunal de contas. O **juicio de cuentas** contra os agentes públicos possui por objetivo a reparação de dano ao patrimônio e funciona como um juizado de primeira instância, com o Subcontrolador atuando como um juiz.

A CGR acaba por exercer também muitas funções que são tipicamente realizadas pelo controle interno. Por exemplo, é o órgão responsável pela elaboração dos balancetes das contas públicas. Em função disso, o órgão não audita esses documentos. Essa sobreposição de funções justifica-se pela própria atrofia dos mecanismos de controle interno e a expansão da CGR, que, como toda burocracia, procura ampliar suas funções. Entretanto, esse acúmulo de funções pode gerar conflitos de interesses, além do fato de consumir grande parte dos recursos humanos da instituição. Em razão disso, os esforços direcionados para a realização de auditorias de desempenho ficam comprometidos. Essa situação é semelhante ao que ocorre no Tribunal de Contas brasileiro, que foca suas atividades no controle das contas dos gestores. Ambas as situações vão contra o que tem sido o padrão internacional de controle externo, no qual o foco tem recaído sobre as auditorias de *performance*.

Apesar dos conflitos existentes, deve-se destacar que a CGR possui, assim como o TCU, ampla credibilidade na sociedade chilena. Padrões meritocráticos de recrutamento, a imagem externa de respeitabilidade e altos salários contribuem para um *spirit corps* na instituição. Entretanto, o controle externo no Chile falha na sua relação quase inexistente com o Poder Legislativo, o que gera críticas sobre a existência de uma fiscalização efetivamente externa no país, já que a CGR realiza algumas atividades de controle interno e não se relaciona com os parlamentares.

Por fim, mas não menos importante, no que concerne à efetividade das determinações e recomendações da CGR, ocorre um processo semelhante ao caso brasileiro: as decisões são efetivas apenas em parte. As decisões do Tribunal da CGR relativas a questões administrativas costumam ser aplicadas. No entanto, quando há deliberações com implicações criminais, o caso costuma ser contestado no Judiciário, que no Chile, assim como no Brasil, possui uma relação controversa com o órgão de controle externo.

Conclusão

A análise preliminar dos países selecionados neste estudo mostrou a importância do desenho institucional para o funcionamento do controle externo. Os órgãos do Brasil e do Chile apresentam algumas limitações em seu papel fiscalizador, ambos exibem resultados parciais em suas missões, a saber: conseguem efetivar o controle no nível administrativo, mas enfrentam dificuldades em imputar sanções criminais. Já na Argentina, observamos que o arranjo institucional amplamente subordinado

ao Poder Legislativo apresenta uma tímida efetividade no que concerne à fiscalização do controle externo, devido ao alto grau de politização da AGN.

No que se refere à relação com o Poder Legislativo, a análise dos três casos nos permite argumentar que uma forte subordinação da instituição de controle externo, quando o parlamento é controlado pelo Executivo, limita a fiscalização e a transparência das ações do poder público. Por outro lado, uma independência total, como ocorre no Chile, gera uma relação de desconfiança por parte do parlamento, que não enxerga a CGR como um órgão que possa auxiliar no controle do Executivo. Nesse quesito, o Brasil situa-se em um patamar intermediário, na medida em que possui autonomia para iniciar suas ações, mas é auxiliar ao Congresso e os ministros buscam algumas parcerias, especialmente com as comissões legislativas.

Retornando à questão inicial deste artigo – **em que medida as instituições de fiscalização podem contribuir para a qualidade da democracia?** –, podemos concluir que o controle externo tem muito a contribuir com a qualidade da democracia, por meio da ampliação da transparência e da *accountability* do funcionamento da burocracia. Os três países analisados possuem Executivos fortes, com enorme poder de agenda sobre a pauta do Legislativo. Em função disso, a transparência do processo decisório torna-se ainda mais relevante para a democracia contemporânea. A eficiência do controle exercido pelas instituições de fiscalização superior permite que as ações dos gestores públicos sejam avaliadas de forma transparente e que o interesse público e social se sobreponha ao privado.

Por fim, a análise sugere que a efetividade da responsabilização individual dos agentes/gestores públicos envolvidos em atos ilícitos no âmbito judicial é fundamental para que o controle externo não seja parcial. Em muitos casos, como ocorre no Brasil, há barreiras institucionais para concretizar a punição individual. A grande quantidade de recursos no Judiciário e a falta de harmonia com o TCU dificulta de forma significativa a execução da pena. Nesse sentido, devem-se pensar soluções institucionais de modo que essas instituições apresentem uma maior sintonia.

Referências bibliográficas

ARGENTINA. Ley 24.156 de 26 Octubre. Administracion financiera y de los Sistemas de Control del sector publico Nacional. Buenos Aires, 1992. Disponível em: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>>.

BARZELAY, Michel. Central audit institutions and performance auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OECD. *Governance*, v. 10, no 3, p. 235-260, 1997.

BLUME, Lorenz; VOIGT, Stefan. Supreme audit institutions: supremely superfluous? A cross country assessment. In: Annual Conference of The International Society for New Institutional Economics, 12., 2007, Reikjavik. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=965434>>.

BOURN, John. O papel do grupo de trabalho de privatização da INTOSAI e a responsabilização dos entes reguladores no Reino Unido. *Revista do TCU*, ano 36, no 104, p. 17-22, 2005.

CHILE. Ley nº 20.050. Reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República. Santiago, 2005. Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20050>>.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Mato, Daniel (Org.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización* Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-111.

FIGUEIREDO, Argelina. The role of Congress as agency of horizontal accountability: lessons from the brazilian experience. MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGE, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: FGV, 1999.

GOMES, Marcelo. O controle externo de agências reguladoras no Brasil em perspectiva comparativa: lições, eventos recentes e desafios futuros. In: *Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública*, 8, outubro 2003, Panamá. p. 28-31.

_____. Entidades fiscalizadoras superiores (EFSs) na busca pelo aperfeiçoamento da accountability e do desempenho em agências reguladoras de serviços públicos. *Revista do TCU*, ano 36, nº 104, p. 62-74, 2005.

JALLES DE PAULA, Cristiane. Uma instituição militante: aspectos da história do Ministério Público fluminense. *Revista Estudos Políticos*, n. 1, p. 71-84, 2010.

KIEWIET, Roderick; MCCUBBINS, Mathew. *The logic of delegation: congressional parities and the appropriation process*. Chicago/London: The University of Chicago Press, 1991.

LEMONS, Leany Barreiros. O Congresso brasileiro e as reformas orientadas para o mercado: o conflito legislativo sobre monopólios estatais. In: *Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)*, 3, 28 a 31 de julho 2002, Niterói.

MAINWARING, Scott. Introduction: democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; Welna, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MELO, Marcus André. *O controle externo na América Latina*. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2007. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/1794.pdf>>.

MENEZES, Monique. *Autonomia e controle das agências reguladoras: o papel do Tribunal de Contas da União no arranjo regulatório brasileiro*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2010. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro.

_____. O papel do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União na fiscalização das agências reguladoras: abdicação ou delegação de poderes?.

In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs), 35, 2011, Caxambu, Minas Gerais.

MONTESQUIEU, Charles-Louis. Do espírito das leis. São Paulo: Editora Abril, 1973. Coleção Os Pensadores.

O'DONNELL, Guilherme. Delegative democracy. *The Journal of Democracy*, v. 5, no 1, p. 55-69, 1994.

_____. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, nº 44, pp. 27-54, 1998.

_____. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. In Mainwaring, Scott; Welna, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

OLESZEK, Walter. *Congressional procedures and the policy process*. Washington DC: SAGE, 2007.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, no 43, p. 45-67, 2000.

PESSANHA, Charles. *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. São Paulo: USP, 1997. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo (USP). São Paulo.

_____. Accountability e controle externo no Brasil e na Argentina. In: Gomes, Angela de Castro (Org.). *Direitos e cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

_____. Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil. In: SCHWARTZMAN, Felipe et al. (Orgs.). *O sociólogo e as políticas públicas: ensaios em homenagem a Simon Schwartzman*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

POLLITT, Cristoper et al. *Performance or compliance? Performance audit and public management in five countries*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

POWER, Michel. *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

PORMERANZ, Felix. The US General Accounting Office: is freedom of audit access imperiled. *Managerial Auditing Journal*, v. 19, no 3, p. 394-399, 2004.

ROCHA, Alexandre Amorim. Especialização e autonomia funcional no âmbito do Tribunal de Contas da União. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 40, no 157, p. 223-251, 2003.

SANTISO, Carlos. *Auditing for accountability? Political economy of government auditing and budget oversight in emerging economies*. Baltimore: Honh Hopkins University, 2007. Tese (Doutor em Filosofia) Jonh Hopkins University. Baltimore.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 649. Licitação de linha de transmissão dos empreendimentos de transmissão. Brasília, 2005. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/regulacao/Instrucao_006.226-2004-8.pdf>.

_____. *O TCU e a Copa do Mundo 2014: Relatório de Situação*. Brasília: TCU, 2012a.

_____. Relatório Anual de Atividades: 2011. Brasília: TCU, 2012b.

_____. Relatório Anual de Atividades:2013. Brasília: TCU, 2014.

ZYMLER, Benjamin. O papel do Tribunal de Contas da União no controle das agências reguladoras. In: Quem controla as agências de serviços públicos? Seminário internacional: debates e trabalhos. Brasília: Instituto Hélio Beltrão, 2003.

Sites consultados

ARGENTINA: <http://www.agn.gov.ar/>

BRASIL: <http://portal2.tcu.gov.br/>

CHILE: <http://www.contraloria.cl/>

Monique Menezes

Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ) e Professora Adjunta do Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Contato: moniquemenezes@gmail.com