

Título: O Controle Externo do Legislativo: uma análise comparada entre Brasil, Chile e Argentina

Por: Monique Menezes

Área Temática: Instituciones Políticas y Conflicto Interinstitucional

Sub-área: Rendición de Cuentas

e-mail: moniquemenezes@gmail.com

Instituição: Universidade Federal do Piauí - UFPI

Área Temática

Trabalho preparado para apresentação no VII Congresso Latino-americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Bogotá, 25-27 de setembro de 2013

Bogotá, 2013.

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar controle externo exercido pelas instituições de controle externo do Poder Legislativo no Brasil, Chile e Argentina. 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?. O estudo discute o desenho institucional dos três países apontando suas virtudes e problemas. Dentre as conclusões do trabalho destaco que o desenho das instituições de controle externo possuem menor importância, se comparada à estrutura institucional mais ampla do país e a cultura política de intolerância da corrupção.

1. Introdução

As questões referente ao controle e à responsabilização sobre as atividades dos governantes e da burocracia tem adquirido papel central na América Latina, sobretudo, com o amadurecimento das instituições democráticas na região. 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. Neste 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 tem se caracterizado por uma certa carência de instituições de “checkand balances”. Em alguma medida, esta 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). No contexto anterior à Reforma do Estado e às privatizações, a fiscalização do TCU enfatizava nos atos de procedimentos e execução orçamentária dos administradores. As mudanças no papel do Estado brasileiro induziram o Tribunal de Contas a mudar sua atuação, passando a realizar também auditorias de conteúdo das ações das instituições.

O presente artigo tem por objetivo analisar o controle externo exercido pelo Poder Legislativo, 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, 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 sua criação na década de 20 do século passado.

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?

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 XX. 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 a accountability¹ e a transparência.

2. 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: Instituição 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.

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.

Guilhermo O'Donnell (1994) classifica e qualifica accountability em dois níveis: horizontal e vertical. Esta 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. Nesta definição, as eleições constituem um importante mecanismo de

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

accountability vertical, onde 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 órgão de controle externo como o Tribunal de Contas da União no Brasil e a Contoladoría General de la República 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 relação principal-agente (Melo, 2007). E, que em democracias representativas, a delegação de poderes é inevitável (KiewietandMcCubbins, 1991 Przeworski, 2003). Os eleitores, através 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 incumbem, 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 avaliar seu desempenho como gestor. A deficiência estrutural do sistema representativo na América Latina, relatada pela literatura, e a incapacidade dos eleitores punirem governantes corruptos deve-se a falta de conexão eleitoral. Sistemas eleitorais extremamente fragmentados e partidos políticos não-programáticos produzem uma estrutura que desestimula o controle do cidadão. Neste 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.

3. 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 origem nos países anglo-saxões. Os tribunais de conta possuem origem institucional nos países da Europa Continental, contudo, não há um modelo específico, ao contrário há 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.

Apesar desta 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 e a estabilidade também 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 sistema de um auditor geral. Os exemplos mais conhecidos deste desenho institucional são o britânico National Audit Office – NAO e o americano Government Accountability Office – GAO. A principal diferença em relação ao modelo de tribunal de contas é a inexistência de um colegiado para a tomada decisão, que fica a cargo do Auditor Geral. Ressalta-se, ainda, que há países como é o caso argentino que há 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 um

poder para julgar suas auditorias, a instituição deve apenas preparar um relatório e emitir parecer sobre as contas ou o desempenho das políticas e em seguida enviá-lo aos parlamentares a quem cabe o julgamento final. Uma característica marcante neste modelo 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 a seguir 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, dentre 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. Deste 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 XX.

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 um consenso entre políticos, independente de corrente ideológica, de que é necessário punir os atos de corrupção. A intolerância da classe política em relação a corrupção é primordial para que o controle externo tenha efetividade. Esta conscientização reflete diretamente no comportamento Legislativo, onde o controle externo é efetivado. É necessário que o parlamento possua incentivos para punir os desvios públicos. Neste caso, a oposição partidária possui papel fundamental, uma vez que são os partidos da oposição que possuem incentivos em controlar o poder Executivo.

De um modo geral, é possível observamos que ao longo do século XX houve um fortalecimento das instituições de controle. Este 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 suas tradições jurídicas. Apesar disso, podemos sintetizar o desenho de tribunal de contas e de auditor geral conforme a tabela a seguir. 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 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.
Articulação com o Legislativo	Possui uma relação estreita através 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 as Contas Gerais do Estado, julgamento de auditorias e irregularidades de agentes públicos com proferimento de sentenças

Adaptado: Melo (2007)

A análise da tabela acima 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 auto aplicadas. O Legislativo deve apenas julgar as Contas Gerais do Estado. Deste 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 a punição por corrupção, como ocorre em alguns países da América Latina.

4. 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 XX alguns países migraram para o modelo de auditor geral. Os casos selecionados representam bem esta 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 XIX com certa estabilidade e algum grau de efetividade do seu controle, apesar da baixa conscientização da classe política em relação a necessidade de sanções dos desvios públicos. E, por fim, o Chile que também alterou o seu modelo nos anos 20, mas consolidou sua instituição com considerável reputação nacional e internacional.

A tabela a seguir 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 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 a possibilidade de impor sanções legais. Considerando estes 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. Este 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 podem ser considerados importantes atores veto players. Este 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 detalhadas em cada uma das subseções a seguir, no qual será possível comparar o desenho institucional entre os três países selecionados.

Tabela 3 – Desenho Institucional das Instituições de Fiscalização Superior: 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
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
Tipo 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 a nomeação de três (3) para o Senado e três (3) 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 podendo, sendo permitida uma recondução	Vitalicio	Oito anos podendo, sendo permitida uma recondução
Controle ex-ante	Não	Sim	Sim
Vínculo	Vinculado ao Poder Legislativo, com ampla submissão	Vinculado ao Poder Legislativo, mas na prática atua com ampla autonomia	Autônomo, sem vínculo a nenhum poder
Poder Judicial	Não	Semi-Judicial: julgar as contas, pode cancelar contratos, paralisar obras, condenar gestores, etc.	Sim. Julgar as contas dos funcionários, legalidade dos gastos, etc
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	Sim. Judiciário.
Jurisdição	Todas as instituições relacionadas ao governo central, agências reguladoras, serviços privatizados, etc	Todas instituições federais, Estado, Municípios e instituições e empresas que recebem recursos federais.	Todas as instituições nacionais e demais órgãos ou pessoas que recebam recursos do governo central. Isto 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.	
Contas do Presidente da República	Fiscaliza e emite parecer	Fiscaliza e emite parecer	Sim

Fonte: Elaborado pela Autora

4.1 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” (Pessanha, 2007, apud Ekmekdjian, 1988, p.92). Após algumas alterações durante o século XX, 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.

Na década de 1990 o controle externo argentino passou por uma reforma radical, resultando na extinção do TCN e na criação da Auditoria 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 fizeram com que Menem solicitasse a renúncia de alguns membros da instituição. O impasse entre o TCN e o Governo, e a resistência dos Juízes, fez com o Vice-Presidente decretasse a substituição de quatro membros por amigos pessoais do então Presidente.

Após esta 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 24.156 instituiu a Auditoria General de la Nación (AGN). A lei é clara no que se refere a fiscalização posterior do novo órgão: Es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración (...). (Art. 117 da Lei 24.156).

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 a de Auditor Geral, diferenciando-se pela existência de um colegiado. A instituição é composta por (7) sete Auditores Gerais, com um mandato fixo de 8 (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 (3) três indicados pelo Senado e (3) três pela Câmara dos Deputados, o sétimo conselheiro é indicado em deliberação conjunta entre os Presidentes das duas Casas e este será o presidente da instituição. Para que haja renovação de 50% do quadro a cada (4) quatro anos, no período de nomeação dos primeiros auditores houve um sorteio para que 3 três deles tivessem apenas um mandato de apenas (4) 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 (Pessanha, 2007). Suas auditorias podem ser de ordem legal, financeira e gestão. Entretanto, o autor destaca que este 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. Este 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.

Além desta forte subordinação da instituição de controle em relação ao Legislativo, a reforma radical dos anos 90 retiraram da agência a possibilidade do controle prévio sobre os atos do governo. Esta atribuição passou a ser exercida pela Sindicatura Nacional de laNacion (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.

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, 2007:234).

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.

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.

O resultado da baixa profissionalização do corpo técnico e do demasiado número de indicados políticos é uma elevada rotatividade de funcionários, bem como um excessivo atraso na entrega dos relatórios (Santiso, 2007:243). 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. Os resultados das auditorias que encontram-se defasados, a maior parte é da década passada.

A experiência argentina mostra que a reforma radical realizada na década de 90 trouxe alguns retrocessos para o controle externo do país. A AGN apresenta atribuições consistentes com o formato institucional cada vez mais defendido na literatura

internacional: forte relação entre a instituição de fiscalização superior e o poder Legislativo, com foco na fiscalização a posteriori e na avaliação da performance dos programas e das instituições. No entanto, 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, este não é o caso argentino. Ao contrário, a mudança teve entre os seus objetivos limitar o controle externo exercido sobre o Executivo.

4.2 Brasil

O Tribunal de Contas da União é uma instituição que nasceu durante o Governo Provisório através 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 XX, de acordo com o papel exercido pelo Legislativo. Nos momentos em que este 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 deste período insere competências e atribuições específicas ao TCU junto aos órgãos de Cooperação das Atividades Governamentais como o Ministério Público, criado também por esta Constituição. Deste modo, era dever do Tribunal acompanhar a execução do orçamento e julgar as contas públicas. De acordo com Pessanha (1997, p. 124), esta é a primeira vez que as atividades da Corte de Contas brasileira é constitucionalizada 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. Sendo, assim, 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 deste 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), este 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 novamente a atuação 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. Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta;
2. 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;
3. 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;
4. Prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, sobre os resultados de auditorias e inspeções realizadas;
5. A sustação dos contratos deverá ser realizada diretamente pelo Congresso Nacional, 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) noventa 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, onde um processo era desconsiderado quando não havia 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. Este dispositivo pressiona uma reação, sobretudo, do Poder Executivo para a regularização dos mesmos. Já as auditorias de natureza operacional mencionada no texto constitucional, na interpretação do Tribunal lhe concede poder de fiscalizar além das contas, o desempenho das ações dos órgãos (Zymler, 2001). Neste caso, o termo “operacional” tornou-se um sinônimo para o termo “value for money” utilizado pelo GAO em suas auditorias. De acordo com o Ministro Zymler (2001), 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 nº101/2000 o TCU teve seu mandato mais uma vez ampliado, tendo sido incluída também a fiscalização sobre a responsabilização fiscal dos gestores. Esta lei aumentou de forma considerável a publicidade da gestão, com a obrigatoriedade de relatórios bimestrais da execução orçamentária e trimestrais 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 empresa que recebem direta ou indiretamente recursos da União, como as contas do Presidente da República. Entretanto, neste último caso o julgamento político cabe ao Senado. No âmbito dos gestores, a responsabilização recai sobre aquele que ordena a despesa cabendo ao TCU o julgamento das contas.

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 altos salários e a estabilidade no cargo, altamente respeitado. Atualmente, o órgão conta com 2.659 servidores ativos distribuído 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 (6) seis ministros vitalícios e ao Presidente da República nomear outros (3) três, também vitalícios. Contudo, os indicados pelo Poder Executivo ainda precisam ser aprovados

pelo Senado Federal. Além disso, o Presidente pode indicar livremente apenas (1) um ministro, uma vez que dois precisam ser escolhidos a partir de uma lista elaborada pelo Tribunal dentre auditores e membros do Ministério Público² que atuam junto a Corte de Contas.

Como pode ser observado na tabela a seguir, 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. Dentre os (9) nove ministros da Corte de Contas, (6) 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, este efeito é minimizado ao longo dos anos com a o estatuto da vitaliciedade.

Tabela 4 – Ministros Atuais do Tribunal de Contas da União³

Ministro	Ano de Nomeação	Última Atividade	Partido Político
Benjamin Zymler	1998	Auditor (Ministro Substituto)	----
Augusto Nardes	2001	Deputado Federal	PP
Valmir Campelo	1997	Senador da República	PTB
Walton Alencar Rodrigues	1999	Procurador Geral do Ministério Público junto ao TCU	-----
Aroldo Cedraz	2007	Deputado Federal	PFL ⁴
Raimundo Carreiro	2007	Secretário Geral da Mesa do Senado Federal	---
José Jorge	2009	Presidente da Companhia de Energia de Brasília e ex-Senador	PFL
José Múcio Monteiro Filho	2009	Deputado Federal e Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República	PTB
Ana Arraes	2011	Deputada Federal	PSB

Fonte: Elaboração da autora.

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

² Nas páginas seguintes apresento uma breve explicação sobre o Ministério Público brasileiro e algumas de suas principais funções.

³ Não foi possível coletar em tempo hábil para elaboração deste artigo, se a indicação de cada Ministro foi do Congresso ou do Presidente da República.

⁴ 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.

das contas e do desempenho da burocracia do Executivo, todo controle possui um componente político. Desta 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. Este 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 três eleições, primeiro com dois mandatos consecutivos do ex-presidente Lula (2003 a 2010) e, atualmente, com a presidente Dilma Rousseff que assumiu em 2011.

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 dedicar-se à ao Tribunal. Neste sentido, não se verifica 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 (5) instrumentos de fiscalização, são eles: levantamento, auditorias, 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 deste 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, neste tipo de fiscalização os técnicos esclarecem dúvidas e averigam denúncias. O acompanhamento examina, ao longo de um dado período, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão e o desempenho das instituições. Neste caso, o TCU pode realizar visitas técnicas, participar de eventos promovidos pela instituição, obter informações através 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 a seguir apresenta o total de fiscalizações realizadas pelo TCU entre os anos de 2010 e 2011. Do total de fiscalizações de 2011, 20,36% (206) foram procedentes de solicitações do Congresso Nacional e o restante 79,64% (806) foi de iniciativa do próprio Tribunal. Estes resultados são semelhantes aos de 2010, onde 19% (211) foram de origem do Legislativo e 81% (888) da Corte de Contas. Esta ampla autonomia do TCU gera alguns questionamentos sobre as auditorias que analisam o desempenho das instituições. Menezes (2010) ao analisar o controle do Tribunal sobre as atividades-fim das agências reguladoras observou que alguns gestores não identificavam o TCU como um órgão de controle externo do Congresso, em razão disto contestavam sua legitimidade.

Tabela 5 – Fiscalizações Realizadas nos Anos de 2010 e 2011

Tipo de Fiscalização	Ano	
	2010	2011
Monitoramento	44	40
Levantamento	104	139
Inspeção	308	225
Auditoria	653	569
Acompanhamento	42	39
Total	1.151	1.012

Fonte: Relatório Anual do TCU de 2011.

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 a 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 os 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, entre os quais destaco:

1. Multa proporcional ao valor do prejuízo causado aos cofres públicos;
2. 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 do responsável citado no processo ser denunciado ao Ministério Público por improbidade administrativa. Entretanto, este prazo de (90) noventa 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.

Este amplo mandato do TCU transforma-o em um órgão com poderes quasi-judiciais. O tribunal pode emitir multas, embargar obras e tornar inelegíveis os políticos envolvidos em atos ilícitos. Contudo, por ser vinculado ao Legislativo e não ao Judiciário, todas suas decisões podem ser revistas e isto 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 uma certa temeridade 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 capacidade do TCU em embargar obras e anular contratos tem sido altamente eficaz. Durante a execução das obras para realização da Copa do Mundo de 2014 o TCU tem fiscalizado todas 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 Tribunal conferisse os gastos já realizados. Ou seja, para receberem os recursos os Estados e Municípios devem realizar uma prestação de contas parcial.

A fiscalização sobre os setores privatizados na década de 90 também tem apresentado resultados positivos. Com as mudanças institucionais na arena 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 fiscalização das “atividades fins” das agências reguladoras. Suas funções concentram-se no desempenho da regulação dos serviços públicos.

Apenas como exemplo ilustrativo desta atividade mais recente 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, comum neste segmento do setor elétrico. Neste caso, a agência e o Ministério de Minas e Energia concordaram em alterar os termos da licitação, sem recorrerem à Justiça (TCU, Acórdão, 649).

Deve-se destacar que este tipo de auditoria tem sido altamente questionada pelas instituições públicas, que alegam que o TCU não deve opinar sobre suas atividades fins. No entanto, o que pode ser depreendido deste 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.

4.3 Chile

O terceiro caso analisado neste artigo, o controle externo no Chile, apresenta características bem específica. Apesar de adotar o modelo de Auditor Geral, inspirado no desenho institucional americano e britânico, a Controladoría General de la República – CGR possui peculiaridades que a tornam única. A primeira a ser destacada é o fato da CGR não se encontrar vinculada a nenhum dos Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário. Em função disto, muitas vezes é tratada como um quarto Poder. A segunda 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 retoma ao período colonial. Já em 1541 foi criado a Real Audiencia cujo objetivo era a fiscalização da gestão pública. 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 do Latina, até o início do século XX. Na década de 20 a mudança para o modelo de Auditor Geral, foi fortemente influenciado pelos Estados Unidos que enviou uma missão de experts financeiros à região e recomendou a alteração. Assim, nasceu a CGR em um ambiente institucional já fortemente norteado pelo respeito da regra da Lei e com fortes tradições de controle da administração pública.

A CGR goza de ampla autonomia frente ao Executivo e ao Legislativo, esta independência é positiva na medida em que reduz a politização da instituição que conta com uma alta credibilidade frente a 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 de um 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 altera o período de mandato do Controlador que passa a ser de oito anos, sem possibilidade de recondução. El Controlador General de la República (...) Será designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado adoptado por los três quintos de sus miembros en ejercicio, por un período de ocho años y no podrá ser designado para el período siguiente. (Lei 20.050, art. nº 1 de 26.08.2005). Esta 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 através 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 Sub-controlador gozam de privilégios de privilégios semelhantes aos Ministros do Tribunais Superiores.

O mandato da CGR é bastante amplo, englobando uma extensiva lista de atribuições, algumas até incomum ao controle externo moderno. Suas responsabilidades são agrupadas em quatro funções bem delimitadas. Primeiro, a função de revisão judicial que consiste no controle ex-anteda constitucionalidade, legalidade e regularidade das ações administrativas. O instrumento jurídico para o exercício deste controle é o toma de razón, que permite ao controlador examinar resoluções e decretos. Este mecanismo confere à CGR um importante papel de veto player na administração pública. Contudo, o Poder Executivo pode se sobrepor à um parecer contrário da CGR, através do Decreto de insistência” 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 através de inspeções ex-post da burocracia do Executivo, Estados e Municípios ou empresas que recebam recursos do Governo Central. A CGR não possui explícito no seu mandato a realização de auditorias de performance, mas como também não é proibido 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 no qual a CGR realiza a interpretação financeira da administração pública através de “dictámenes” (pareceres). Os pareceres dispõem sobre petições de particulares ou funcionários sobre atos administrativos que lhes são lesivos (Melo, 2007). Neste 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 através do seu Tribunal Contas interno. Este 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. Esta função é bastante peculiar, na medida em que mostra o caráter híbrido do modelo chileno, já que esta 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, tendo o sub controlador 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 disto ela não audita estes documentos. Esta 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, esta justaposição de funções pode gerar conflitos de interesses, além do fato de consumir grande parte dos recursos humanos da instituição. Em razão disto, os recursos direcionados para a realização de auditorias de desempenho ficam comprometidos. Esta situação é semelhante ao que ocorre no Tribunal de Contas brasileiro que foca suas atividades no controle prévio. Neste caso, ambos vão contra ao 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 e a imagem externa de respeitabilidade e altos salários contribuem para um *spiritcorps* 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 a 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.

5. Conclusão

A análise preliminar dos países selecionados neste estudo vão de encontro aos achados da literatura sobre o tema (Blume e Voigt 2007), a saber: o desenho das instituições possuem menor importância, se comparada à estrutura institucional mais ampla do país e a cultura política de intolerância da corrupção. Um exemplo claro é a comparação entre o controle externo no Chile e na Argentina. No primeiro caso a ampla tradição de compromisso com a legalidade e o respeito as normas supre a falta de alguns mecanismos formais para a fiscalização do controle externo. Por outro lado, a Argentina

apresenta problemas na efetivação do amplo controle formal existente na sua legislação. Neste caso, a fiscalização torna-se uma peça fictícia que não ocorre na prática, apenas no imaginário.

Retornando a 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, através da ampliação da transparência e da accountability do funcionamento da burocracia. Entretanto, esta colaboração depende de outras variáveis que estão além dos órgãos de controle.

A análise sugere que a efetividade da responsabilização individual dos agentes/gestores públicos envolvidos em atos ilícitos no âmbito judicial são fundamentais para que o controle externo não torne-se impotente. Em muitos casos, como ocorre no Brasil, há barreiras institucionais para concretizar a punição individual. A imensidão de recursos no Judiciário e a falta de harmonia com o TCU dificulta de forma significativa a execução da pena.

A solução para estes problemas na América Latina como um todo deve passar um amadurecimento das instituições políticas mais amplas, em direção ao fortalecimento da cultura de respeito às leis e de punição dos gestores e agentes públicos. Além disso, se faz necessário um maior diálogo entre as instituições fiscalizadoras e o Judiciário. Não se deve suprimir o direito de recurso judicial, mas este não pode ser ilimitado de modo a impedir a efetiva sanção do mal gestor/político. A falta de efetividade das fiscalizações gera uma sensação de inoperância das instituições de controle externo e contribui para a falta de credibilidade de suas ações.

6. Bibliografia

BAZELAY, M. (1997), “Central Audit Institutions and Performance Auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OECD”. In *Governance*, Vol. 10, nº 3, pp 235-260.

Blume, L. e Voigt, S. (2007), “Supreme Audit Institutions: extremely superfluous? A cross country assessment”. Artigo apresentado na XII Conferência da ISNIE, Reikjavik, 19-21 Junho.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. (2012a), “O TCU e a Copa do Mundo 2014: relatório de situação”. Brasília: TCU.

_____ (2012b), “Relatório Anual de Atividades: 2011 Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU.

BOURN, John. (2005), “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, abril/junho, pp 17-22.

DAGNINO, E. (2004), “Sociedad Civil, Participación e Ciudadania: de que estamos falando?” Em Daniel Mato (coord), *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil em Tiempos de Globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p.p 95-110.

FIGUEIREDO, A. (2003), “The Role of Congress as na Agency of Horizontal Accountability: lessons from the Brazilian experience”. In Scott Mainwaring and Christopher Welna (editors), *Democratic Accountability in Latin América*. Oxford University Press.

Figueiredo, A. e Limonge F. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. São Paulo: FGV.

GOMES, Marcelo. (2003), “O controle Externo de agências reguladoras no Brasil em perspectiva comparativa: lições, eventos recentes e desafios futuros.” VIII Congresso Interacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Outubro.

_____ (2005), “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, abril/junho, pp. 62-74.

JALLES de PAULA, C. (2010), "Uma Instituição Militante: aspectos da história do Ministério Público Fluminense." *Revista Estudos Políticos*, Nº 1, Novembro.

KIEWIET, R. and MCCUBBINS, M. 1991. *The Logic of Delegation: congressional parities and the appropriation process*. The University of Chicago Press. Chicago and London.

LEMOES, LEANY B. de S. (2002), "O Congresso Brasileiro e as Reformas Orientadas para o Mercado: o conflito legislativo sobre monopólios estatais". Trabalho apresentado no 3º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP. Niterói, 28 a 31 de Julho.

MELO, M. A. (2007), "O Controle Externo na América Latina". Instituto Fernando Henrique Cardoso, Versão Preliminar. São Paulo. Último acesso em

MENEZES, M. (2010), "Autonomia e Controle das Agências Reguladoras: o papel do Tribunal de Contas da União no arranjo regulatório brasileiro". Tese de doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ, Rio de Janeiro.

_____. (2011), "O Papel do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União na Fiscalização das Agências Reguladoras: abdicação ou delegação de poderes?". Trabalho apresentado no 35º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais – Anpocs. Caxambu, Minas Gerais.

MONTESQUIEU, C. (1973), *Do Espírito das Leis*. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Editora Abril.

O'DONNELL, G. (1994). *Delegative Democracy*. *The Journal of Democracy*, nº 5, V. 1, Janeiro.

_____. (2003), "Horizontal Accountability: the legal institutionalization of mistrust". In Scott Mainwaring and Christopher Welna (editors), *Democratic Accountability in Latin América*. Oxford University Press.

OLESZEK, W. (2007), *Congressional Procedures and the Policy Process*. 7ª edição. Washington DC.

PEREIRA, C. E MUELLER, B. (2000), "Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Volume 15, Nº 43, Junho.

PESSANHA, C. (1997), "Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994". Tese de doutorado apresentada na Universidade de São Paulo – USP - São Paulo.

_____. (2007), "Accountability e Controle Externo no Brasil e na Argentina". In: Gomes, Angela de Castro (Coord). *Direitos e Cidadania*. Rio de Janeiro: FGV.

_____. (2009), "Controle Externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil". In: Schwartzman, Felipe; Schwartzman, Isabel; Schwartzman, Luisa; e Schwartzman, Michel

(Orgs). *O Sociólogo e as Políticas Públicas: ensaios em homenagem a Simon Schwartzman*. Rio de Janeiro: FGV.

POLLITT, C. (1999), *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press.

POWER, M. (1999), *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.

PORMERANZ, Felix. (2004) "The US General Accounting Office: is freedom of audit access imperiled". *Managerial Auditing Journal*, vol 19, nº3.

SALGADO, L. (2003), "Agencia Regulatória na Experiência Brasileira: Um Panorama do Atual Desenho Institucional". Ipea, Texto para Discussão, 941, março.

SANTISO, C. (2007), "Auditing for Accountability? Political Economy of Government Auditing and Budget Oversight in Emerging Economies". Dissertation submitted to Jonh Hopkins University in conformity with the requirements for the degree of Doctor of Philosophy. Baltimore.

ZYLMER, B. (2003), "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 apresentados em Brasília*. Instituto Hélio Beltrão.