



**SENADO FEDERAL**  
**UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO**  
**UNILEGIS**

**MARIA DEL MAR SOLBAS LOPEZ**

**O CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS:**  
Relacionamento entre o Legislativo e as Entidades de Fiscalização  
Superior no Brasil, Argentina e Chile

Brasília-DF  
2008



UNILEGIS

MARIA DEL MAR SOLBAS LOPEZ

O CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS:  
Relacionamento entre o Legislativo e as Entidades de Fiscalização  
Superior no Brasil, Argentina e Chile

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciências Políticas realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul como requisito para obtenção do título de especialista em ciências políticas.

Orientadora: Dra. Leany Barreiro de Sousa Lemos

BRASÍLIA-DF  
2008

# O CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS: Relacionamento entre o Legislativo e as Entidades de Fiscalização Superior no Brasil, Argentina e Chile

Trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Ciência Política realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro no 2º semestre de 2008.

Aluna: Maria del Mar Solbas Lopez

Banca Examinadora:

Dra. Leany Barreiro de Sousa Lemos  
Orientadora

Dr. Luiz Renato Vieira  
Convidado

Brasília, 21 de novembro de 2008.

Para minha família José, Tiago e Bruno.

## AGRADECIMENTOS

A minha orientadora, Dra. Leany Barreiro de Sousa Lemos, pelo incentivo e orientação.

Aos professores do curso de Especialização em Ciência Política do Programa de Pós-Graduação *Latu Sensu* da Unilegis, pelo compartilhamento de seus conhecimentos.

Aos colegas do curso de especialização pelo agradável convívio.

Ao colega Marcelo Bemerguy, pelo apoio dentro do TCU para lograr este feito.

Ao corpo de servidores e estagiários da Unilegis, pelo atencioso atendimento.

“Para que não se possa abusar do poder é preciso que,  
pela disposição das coisas, o poder freie o poder.”  
*Charles de Montesquieu, O espírito das leis.*

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é conhecer melhor o relacionamento dos poderes Legislativos do Brasil, Argentina e Chile com as respectivas Entidades de Fiscalização Superior, procurando dar ênfase ao relacionamento do Congresso brasileiro com o Tribunal de Contas da União.

O trabalho está dividido em duas partes: no Capítulo 2, apresenta o papel do controle dentro do princípio democrático da separação dos poderes e as garantias proporcionadas pelo controle para prevenir abusos por parte daqueles que detêm o poder. Além disso, expõe diversos conceitos de controle tais como controle externo e interno, controle prévio, concomitante e posterior, objetivo e político, vertical e horizontal, este último englobando o controle parlamentar.

Apresenta, ainda, algumas características dos sistemas Presidencialistas e Parlamentaristas e as repercussões destes sistemas no controle externo.

Expõe fundamentos para justificar a atribuição do controle externo da Administração Pública ao poder Legislativo como melhor opção, uma vez que este se submete ao controle vertical.

Por último, na mesma sessão, coloca algumas tendências para modernização do controle, mostrando o importante papel da sociedade no controle da gestão pública, e apresenta uma sugestão de avaliação da lei desde sua execução até a análise do alcance dos objetivos para os quais foi criada. Esta análise pode ir além do controle do Executivo, provocando uma melhora na produção legislativa.

O Capítulo 3 trata das Entidades de Fiscalização Superior (EFS) e seu relacionamento com Legislativo, características básicas das EFS, suas atribuições e evolução.

A escolha dos países Argentina e Chile para comparar com o Brasil fundamentou-se no fato desses países adotarem o sistema político presidencialista, de certa maneira semelhante ao brasileiro. Além dessa característica, esses países representam os três modelos mais representativos de entidades de controle externo da América Latina.

Com respeito ao Brasil, há uma subseção para descrever o papel do controle externo, a diferença entre o controle externo do Legislativo e o controle externo efetuado pelo TCU, suas características e atribuições, o resultado de seu trabalho, a

posição do Tribunal na Constituição Federal e o relacionamento do Legislativo com o TCU.

A seguir estão descritos os modelos de EFS da Argentina e do Chile, no sentido de conhecer e comparar outros modelos de entidades de controle e seu relacionamento com os poderes Legislativos nacionais com o modelo brasileiro.

Por fim estão as principais conclusões retiradas deste estudo, relativas à influência que o sistema político causa no controle externo, ao relacionamento estabelecido entre o poder Legislativo e o TCU, ao proveito que o entrosamento entre o Legislativo e o TCU pode proporcionar ao controle externo, à evolução gradual do TCU como EFS brasileira, e a comparação com as EFS da Argentina e do Chile,

Palavras-chave: controle; controle externo; controle parlamentar; entidades de fiscalização superior; Tribunal de contas da União



## SUMÁRIO

1. Introdução .....	9
2. Revisão teórica: o conceito de controle, seu papel e tipologias .....	12
2.1 O que é o controle e alguns diagnósticos para o Brasil .....	15
2.2 Tipos de controle .....	20
2.2.1 Controle prévio, concomitante e posterior .....	20
2.2.2 Controle de legalidade, legitimidade e economicidade .....	21
2.2.3 Controle externo e controle interno .....	22
2.2.4 O controle externo objetivo e o controle político subjetivo. ....	23
2.3 A modernização do controle e o parlamento .....	24
2.4 Comentários finais .....	26
3. As Entidades de Fiscalização Superior: a técnica em apoio ao Legislativo e a favor da sociedade .....	27
3.1 No Brasil: o TCU e os condicionantes do sistema político .....	34
3.1.1 Relacionamento entre a EFS e os Poderes de Estado .....	39
3.1.2 Resultado da atuação do TCU .....	42
3.2 Outras EFS – uma breve nota .....	45
3.2.1 Argentina .....	45
3.2.2 Chile .....	48
3.3 Comentários finais .....	52
4. Conclusão .....	54
5. Referências bibliográficas .....	57

## 1. Introdução

O controle externo dos gastos públicos é um importante tema. Trata-se de garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma regular e eficiente, e que possíveis deficiências sejam corrigidas. Esse controle contribui para estabelecer o equilíbrio entre os poderes do Estado e fundamenta-se no princípio democrático (MOREIRA NETO, 2005). Os três Poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário controlam atividades uns dos outros, com o objetivo de evitar possíveis abusos e que um Poder se sobreponha aos demais.

No Brasil, o controle externo é função não-exclusiva, mas fundamental, do poder Legislativo, que atua com apoio do Tribunal de Contas da União, Entidade de Fiscalização Superior.

As Entidades de Fiscalização Superior têm uma atuação muito importante no processo de controle, proporcionando análise independente, informação, segurança e recomendações sobre as contas do Executivo, assim como sobre a execução dos programas, projetos, iniciativas e outras atividades do Governo.

O objetivo deste trabalho é conhecer melhor o relacionamento dos poderes Legislativos do Brasil, Argentina e Chile com as respectivas Entidades de Fiscalização Superior procurando dar ênfase ao relacionamento do Congresso brasileiro com o Tribunal de Contas da União.

Também julgamos importante apresentar algumas características das Entidades de Fiscalização Superior, tanto de maneira geral como particularmente sobre os três países escolhidos.

A escolha dos países Argentina e Chile para comparar com o Brasil fundamentou-se no fato desses países adotarem o sistema político presidencialista, de certa maneira semelhante ao brasileiro, conforme comentado no Capítulo 2.1, com base no trabalho de Figueiredo (2001). Além dessa característica, esses países reproduzem os três modelos mais representativos de entidades de controle externo da América Latina.

Para isso, o trabalho foi dividido em duas partes: no Capítulo 2 procuramos apresentar o papel do controle dentro do princípio democrático da separação dos poderes, e mencionar as garantias proporcionadas pelo controle para prevenir abusos por parte daqueles que detêm o poder.

A seguir apresentamos algumas características dos sistemas Presidencialistas e Parlamentaristas e as repercussões destes sistemas no controle externo.

Também apresentamos diversos conceitos de controle tais como controle externo e interno, controle prévio, concomitante e posterior, objetivo e político, vertical e horizontal, este último englobando o controle parlamentar.

Por último, na mesma sessão, comentamos algumas tendências para modernização do controle mostrando que a melhora passa obrigatoriamente pela participação da sociedade.

Este capítulo fundamenta-se em levantamento bibliográfico sobre o controle dos gastos públicos na perspectiva da Ciência Política. Para isso utilizamos os trabalhos de alguns autores como Lemos (2005 e 2007), Pessanha (1997), O'Donnell (1998) e Figueiredo (2001).

A segunda parte do trabalho trata das Entidades de Fiscalização Superior (EFS), assunto desenvolvido no Capítulo 3.

Mostramos que o relacionamento entre as EFS e o Legislativo varia muito entre os países. Em alguns, a EFS está ligada ao Legislativo, em outros, ao Executivo, e em alguns países a entidade é independente.

A seguir, apresentamos as características básicas das EFS, suas atribuições e evolução. Além disso, comentamos as conclusões de Santiso (2007) que fez um estudo comparando as EFS do Brasil, Argentina e Chile.

Em nossa pesquisa utilizamos as publicações de autores como Vallés Vives (2001), Moreira Neto (2005), Barretto (2003), Lages (2003), Britto (2005), Bonvecchi & Rodriguez (2006).

Com respeito ao Brasil, dedicamos uma subseção para descrever o papel do controle externo, a diferença entre o controle externo do Legislativo e o controle externo efetuado pelo TCU, suas características e atribuições e o resultado de seu trabalho.

Também discorreremos sobre a posição do Tribunal na Constituição Federal e sobre o relacionamento do Legislativo com o TCU.

A partir daí apresentamos os modelos de EFS da Argentina e do Chile, no sentido de conhecer e comparar outros modelos de entidades de controle e seu relacionamento com os poderes Legislativos nacionais.

Por fim, colocamos as principais conclusões retiradas deste estudo, relativas à influência que o sistema político causa no controle externo, ao relacionamento estabelecido entre o poder Legislativo e o TCU, ao proveito que o entrosamento entre o Legislativo e o TCU pode proporcionar ao controle externo, à evolução gradual do TCU como EFS brasileira, e a comparação com as EFS da Argentina e do Chile,

## 2. Revisão teórica: o conceito de controle, seu papel e tipologias

Neste capítulo trataremos da função de controle externo, conceito e inserção no sistema político. Além disso, discorreremos sobre o controle Parlamentar nos sistemas presidencialistas e parlamentaristas e, finalmente, faremos algumas considerações sobre as tendências do controle externo.

A necessidade de controle externo da Administração Pública surgiu junto com a autorização legislativa para arrecadar impostos, seguida pela regulação da maneira como o Estado deve realizar os gastos públicos. Com efeito, esse procedimento de controle financeiro permitiu que os órgãos representativos da soberania popular, nos sistemas democráticos, realizassem um controle efetivo da administração financeira (VALLÈS VIVES, 2001).

Antes disso, o controle servia para manter o domínio dos súditos pelo soberano. Atualmente, a cultura ocidental incorporou a noção de que o poder estatal de controle está dirigido à proteção dos direitos, deixando de lado a antiga noção de domínio do soberano.

A clássica doutrina da separação de poderes, idealizada por Montesquieu, divide o poder estatal em três poderes: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. A Constituição brasileira de 1988 adotou essa divisão em seu art. 2º: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Sobre o controle e a teoria da separação de poderes, Lages (2003) esclarece que:

Extrai-se do que foi dito até agora, quatro entendimentos fundamentais: 1 – o Poder é uno e indivisível e seu titular é o Povo; 2 – a separação de poderes não é rígida; 3 – o Legislativo, o Executivo e o Judiciário não são Poderes na acepção científica da palavra, em verdade, trata-se de nomenclatura utilizada para identificar órgãos ou conjunto de órgãos que exercem predominantemente determinadas competências para consecução de suas funções; 4 – o controle externo surge, numa visão democrática da organização estatal, como uma das funções de Estado. (LAGES, 2003, p. 809)

Ainda segundo Lages (2003), o princípio da separação dos poderes é dinâmico e irá evoluir em conjunto com o desenvolvimento da democracia. O autor alerta também para o fato de que a doutrina ainda tem muito que avançar, principalmente no estudo dos órgãos de controle.

Analisando o desenvolvimento da democracia até os dias de hoje, é possível observar uma evolução no sentido de terem sido estabelecidas garantias e processos adequados que permitem prevenir ou controlar certas práticas abusivas, ilegais ou inconstitucionais por parte de órgãos ou poderes do Estado, em acréscimo à antiga delimitação de poderes entre eles. É o que se conhece por Estado Democrático de Direito (VALLÈS VIVES, 2001).

O Estado Democrático de Direito, na concepção de Moreira Neto (2005, p. 88) seria “uma organização política talhada para este novo século que, mais do que qualquer das anteriores, estará apta a realizar, de modo institucional e permanente, pelo exercício da democracia, formal e material, a integração das diferenças e a construção da paz.”

Segundo Dromi (2005) não pode existir Estado Democrático de Direito sem controle, pois este permite o ajuste equilibrado entre o exercício de direitos de cada um. Já Przeworski (1996, apud VIEIRA, 2003) acrescenta que, nos regimes democráticos, os governos podem ser controlados pelos cidadãos por que, para serem eleitos, devem apresentar uma proposta política que será avaliada e a proposta escolhida passará a ser a vencedora.

Apesar de não existir, no regime democrático, um mecanismo que force o governo eleito a cumprir sua plataforma, ainda assim os políticos se sentirão induzidos a atender às demandas sociais se sentirem que perderão o cargo caso seu eleitor perceba que eles não estão respondendo a contento seu papel, ou seja, *accountability* vertical (VIEIRA, 2003). A *accountability* vertical será examinada melhor no item 2.1.

Na divisão das funções de Estado entre os poderes, cabe ao Legislativo fazer as leis. Como consequência, grande parte dos países democráticos inclui o controle externo da Administração Pública como função do poder Legislativo.

Carey (2003, apud Lemos 2007, p. 40) acredita que o Legislativo tem mais incentivos para exercer o controle externo, pois está sujeito ao controle vertical, e acrescenta que “são mais inclusivos e plurais e têm processos de tomada de decisão mais transparentes e menos insulados”.

Assim, posicionar o controle externo no poder Legislativo fecha o ciclo descrito a seguir:

[...] a fiscalização exercida pelo controle externo é coerente com o Estado Democrático de Direito, pois, com a sua efetivação, completa-se o ciclo de participação popular, por meio de seus legítimos representantes, que se inicia

com a votação do orçamento, passando pela criação das leis que disciplinam a aplicação dos recursos e se consumando com a fiscalização legislativa de sua regular execução e aplicação. (SILVA, 1996, apud VIEIRA, 2003, p. 120).

Por óbvio, o poder Legislativo não está sozinho nessa tarefa. Os três poderes controlam algumas atividades uns dos outros, aplicando-se a teoria dos freios e contrapesos, que dá equilíbrio ao sistema democrático.

Outro aspecto a ser considerado é que o Legislativo conta com o auxílio de órgãos especializados para efetuar esse controle, as Entidades de Fiscalização Superior (EFS). Elas constituem importante componente nesse sistema de controle na área de administração pública financeira. As EFS ajudam a aumentar a transparência e *accountability* horizontal, através da fiscalização dos gastos públicos. A *accountability* horizontal será melhor examinada no item 2.1.

Algumas situações podem desvirtuar a função de controle externo a cargo do Legislativo. Essas situações podem acarretar desinteresse ao Legislativo em analisar as informações recebidas das EFS, transformando a atuação dessas entidades em instrumentos que serviriam apenas para apontar disfunções que já perderam oportunidade de discussão.

Um exemplo dessa situação seria a demora, por parte da EFS, de entregar o relatório de análise da execução orçamentária. Outro exemplo seria a entrega extemporânea de relatórios de auditorias com achados significativos quando já se passou tanto tempo entre o fato gerador da situação e o relatório final que o caso perdeu o interesse político.

Vallès Vives (2001) comenta que, no Estado moderno, a Administração Pública tem uma extraordinária abrangência e especialização, inclusive com intervenção na economia. Esse fato demanda a existência de um controle externo sobre a atividade do Estado que vá além do controle de eficácia. É necessário verificar a oportunidade da ação governamental, assim exige o Estado Democrático e Social de Direito.

Nesse sentido, conclui-se que o papel do controle é garantir que a Constituição e as demais normas dela derivadas serão respeitadas e que não haverá abusos de poder. É a garantia do equilíbrio entre os poderes.

Já o papel do controle externo é melhorar a Administração Pública, evitar desperdício e má gestão, provocar uma administração mais eficaz, transparente e eficiente dos recursos públicos.

## 2.1 O que é o controle e alguns diagnósticos para o Brasil

A idéia do controle da administração pública está ligada diretamente à necessidade de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico (COSTA, 2006).

O controle das atividades do Estado pode ser analisado sob dois enfoques complementares: o controle vertical e o horizontal.

Lemos (2005) explica que o controle, dentro da teoria democrática, pode ser considerado controle vertical quando abrange as relações entre a esfera social e a estatal. De maneira análoga, pode ser considerado controle horizontal quando se estabelece entre instituições estatais.

O primeiro e mais importante é o controle ou *accountability* vertical, efetuado diretamente pelo povo através das eleições. Parte da literatura considera este tipo como sendo a única forma possível de controle (MORENO, CRISP e SHUGART, 2003; CAREY, 1992, ambos apud LEMOS, 2007).

Para O'Donnell (1998) o controle vertical seria o julgamento dos eleitores sobre o desempenho dos governantes e representantes, expresso através de eleições razoavelmente livres e justas. Para isso, é preciso que o eleitor tenha acesso a variadas fontes de informações, que haja liberdade de opinião e de associação, que as autoridades possam ser denunciadas por atos supostamente ilícitos, e que a sociedade possa fazer suas reivindicações sem correr o risco de coerção.

Ainda segundo O'Donnell (1998, p. 28 e 29) esse controle apresenta dois problemas: a) ele só é exercido periodicamente, deixando um lapso de controle e b) algumas análises recentes colocam em dúvida a efetividade desse controle, isto é, que seja realmente o instrumento com que os eleitores punam ou premiem os candidatos.

O segundo tipo de controle, também muito importante, é chamado controle horizontal, ou *accountability* horizontal. É levado a efeito entre os Poderes do Estado. Pode ser o controle do Judiciário sobre o Executivo, do Legislativo sobre o Executivo, enfim, é definido como "a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o



*impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O’DONNELL, 1998, p. 40).

Assim, entre os diversos controles horizontais existentes pode-se incluir o controle parlamentar, também conhecido como controle legislativo ou político. Ele é definido como sendo a supervisão e o controle dos atos do governo “com o intuito de impedir ou limitar o uso ilegítimo ou arbitrário do poder” (LEMOS, 2007, p.38). Esse controle vai além de casos de corrupção, incluindo a boa gestão e o alcance da proposta de governo.

Para efetuar esse controle, o Legislativo dispõe de diversos instrumentos, tais como, audiências públicas, convocações de autoridades, requerimentos de informações, comissões especiais de investigação e processos de nomeação de autoridades (LEMOS, 2007).

Conforme colocado pela autora, muito se discute sobre a eficácia do controle parlamentar. Os primeiros pesquisadores interessados em estudar o controle externo, nas décadas de 1960 e 1970, observaram um tipo de democracia onde o “presidente imperial” conseguia dominar o legislativo e esquivar-se do controle. Aparentemente a impressão era de que não existia controle, ou este era ineficaz. Na realidade, novos estudos demonstraram a existência de alguns controles que, no entanto, eram insuficientes frente à abrangência e complexidade da Administração Pública.

No caso da América Latina, alguns pesquisadores consideram que existia pouquíssimo controle do Legislativo sobre o Executivo decorrente do plebiscitarianismo, cesarismo, populismo e outras tendências comuns nesses países. O Executivo cooptaria ou neutralizaria as agências de controle (O’DONNELL, 1998, apud LEMOS, 2007).

Na realidade, nem na América Latina, nem no resto do mundo, existe um controle legislativo perfeito. Porém, pode-se observar na América Latina uma melhora considerável no controle parlamentar, haja vista os processos de *impeachment*, levados ou não a termo, que ocorreram na década de 1990 (CAREY, 2003, apud LEMOS, 2007).

No Brasil, o controle externo é uma competência exclusiva do Legislativo, estabelecida no artigo 71 *caput* da Constituição Federal. O Congresso Nacional executa esse controle de diversas maneiras, conforme disposto em seus regimentos

internos. Os procedimentos incluem a ação legislativa, o acionamento de auditorias e da esfera judicial (LEMOS, 2007).

A autora fez uma análise dos instrumentos formais de controle utilizados pelo Legislativo desde a promulgação da Constituição de 1988. Ela comparou as propostas legislativas totais com as propostas legislativas de controle. O estudo demonstrou que nos primeiros três anos, de 1988 a 1990, o percentual de propostas de controle cresceu de 7,8% para 16,7%. Já a partir de 1991, o percentual subiu para 30,3%. Em 2004 o percentual foi de 39,5%, e o pico ocorreu no ano de 1998, com mais de 50% das propostas legislativas versando sobre o controle.

Essa análise revela que o Legislativo tem demonstrado grande interesse no controle da Administração Pública. Os três primeiros anos refletem a passagem do sistema autoritário para a democracia. Foi o período de adaptação necessário para que os agentes políticos compreendessem o funcionamento do Estado, das políticas públicas e da burocracia (LEMOS, 2007).

Lemos (2007) relaciona os principais instrumentos utilizados pelo Legislativo para o controle como sendo: a) aprovação de autoridades, b) *impeachment*, c) poderes investigativos tais como as Comissões Parlamentares de Inquérito e d) instrumentos legislativos para obtenção de informações.

Dentro dos instrumentos legislativos para obtenção de informações, Lemos (2007) situa a utilização do Tribunal de Contas da União. Trata-se do principal auxiliar do Legislativo no controle externo da Administração. O Tribunal é uma entidade de fiscalização criada e instrumentalizada para realizar o controle fiscal, financeiro e contábil da Administração Pública. Uma de suas funções constitucional é de produzir informações técnicas para serem utilizadas pelo Congresso no controle horizontal.

Além do TCU o Legislativo utiliza outros instrumentos para reduzir a assimetria informacional. Lemos (2007) enumera mais quatro meios de obter informações para auxiliar no controle externo. São os requerimentos de informação, as audiências públicas, a convocação de autoridades e as propostas de fiscalização e controle.

A análise desses instrumentos<sup>1</sup>, realizada por Lemos (2007), aponta para um crescimento do controle parlamentar no período considerado, de 1988 a 2004.

---

<sup>1</sup> Para mais detalhes sobre o levantamento de informações de controle, ver LEMOS, L. O controle legislativo no Brasil pós-1988, (2007)

Outro enfoque do trabalho da autora refere-se à área de atuação desses instrumentos. A área que mais recebeu atenção do controle parlamentar foi a econômica, seguida pela área de infra-estrutura. Lemos (2007) alerta para o fato de que a área econômica foi a que menos recebeu propostas legislativas no Congresso. Como conclusão, a autora relaciona a delegação legislativa ao Executivo nessa área, refletida na pouca produção legal, com grande controle externo, refletido na alta utilização dos instrumentos de controle disponíveis.

Figueiredo (2001) aponta para a existência de deficiências do controle horizontal nos sistemas presidencialistas, com modelo centralizado de governo. É o caso do Brasil e outras democracias presidencialistas recentes da América Latina e do centro e sul europeus.

Essa deficiência deriva de um mecanismo de fiscalização imperfeito e da concentração do poder Legislativo no Executivo, isto é, o Executivo tem a iniciativa de grande parte das leis aprovadas.

O controle externo a cargo do Legislativo é diretamente influenciado pelas coalizões engendradas pelo Executivo para poder governar. Quanto maior a influência do Executivo, menor o interesse de fiscalização do Legislativo, pois seus membros estão cooptados.

Segundo Figueiredo (2001, p. 691) “Os poderes de agenda e a capacidade de controlar o processo legislativo fazem com que a ação coordenada do Executivo e dos líderes da coalizão que o apóia seja, não só possível, como eficaz. O governo funciona como se houvesse uma fusão de poderes.”

Não se trata de incapacidade legal para exercer a fiscalização. A Constituição dota o Legislativo com diversos mecanismos de controle. O que falta é o interesse em realizá-lo.

Já no modelo presidencialista norte-americano, o executivo não participa diretamente na iniciativa das leis. Quando quer encaminhar algum projeto de lei ao Congresso, precisa utilizar a ação de um congressista aliado (PESSANHA, 1997).

Ainda segundo Pessanha (1997, p. 38) o controle externo norte-americano não tem paralelo entre as demais democracias ocidentais. Dentro do Congresso, deputados e senadores rivalizam entre si “num exemplo de controle externo intra-orgânico, e com a Presidência, num exemplo de controle externo interorgânico, travando um debate público constante”.

Uma característica do sistema norte-americano é que o órgão auxiliar de controle externo do Executivo está ligado diretamente ao Congresso, e é chefiado por um *General Controller*, nomeado pelo Presidente da República, após aprovação do Senado, com um mandato de 15 anos.

Outra característica do sistema de controle norte-americano é a participação das duas casas do Congresso na aprovação do orçamento e na administração, através de comissões especiais. O judiciário também exerce forte controle do governo através da Suprema Corte “quando exerce o poder de *judicial review*, funcionando de fato como uma terceira câmara [legislativa] nos Estados Unidos” (LASKI, 1953, apud PESSANHA, 1997, p. 39).

No sistema parlamentarista, as EFS enviam informações para o Parlamento, que as utilizam no controle do Executivo. No entanto, essas informações terminam por ter pouco efeito, pois a maioria no Legislativo coincide com a maioria no Executivo, e ambos têm pouco interesse em divulgá-las, a não ser que sejam positivas.

Biglino (2001) esclarece que isso não pode ser considerado uma disfunção do sistema, ao contrário, constitui um requisito essencial dessa forma de governo por que a legitimidade do Executivo se fundamenta na Assembléia. Por isso, nos modelos parlamentares, o controle político poucas vezes acaba derrubando o governo.

Assim, o controle no sistema parlamentarista é feito através de meios ordinários, tais como perguntas e interpelações e, sobretudo, através dos debates que caracterizam os procedimentos parlamentares.

O maior efeito do controle fica a cargo da minoria parlamentar. A fiscalização da minoria sobre o Executivo se resolve, por exemplo, quando a Câmara debate os informes elaborados pelo órgão de controle. Os membros da oposição podem criticar a gestão econômica do Executivo e fazer uma exposição de seu próprio ideário para influenciar na futura intenção de votos dos eleitores (BIGLINO, 2001).

Neste sistema, as diferentes forças presentes no Parlamento podem atribuir uma interpretação política para os relatórios do órgão de controle que estes não contêm.

Essa manipulação, levada ao extremo, pode colocar em questão a objetividade e neutralidade dos órgãos de controle e minar as bases de sua legitimidade (BIGLINO, 2001).

Para evitar tal problema, deve-se diferenciar o tipo de controle que cada um exerce. O controle parlamentar tem natureza política e utiliza o relatório do órgão de controle, de natureza técnica, em conjunto com outros valores e informações.

Este trabalho enfoca o controle externo a cargo do Legislativo realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), que é um tipo de controle incluído no rol dos instrumentos legislativos para obtenção de informações. Segundo Lemos (2007), esses instrumentos são necessários para corrigir a assimetria informacional presente no Congresso.

## **2.2 Tipos de controle**

Existem inúmeras formas de controle que podem ser agrupadas e classificadas de diversas maneiras.

Nesta subseção vamos colocar as tipologias mais interessantes para o nosso estudo.

### **2.2.1 Controle prévio, concomitante e posterior**

O controle pode ser classificado de várias maneiras. Pelo enfoque da forma de atuação, pode ser considerado controle prévio, concomitante e posterior (Costa, 2006).

O controle prévio é feito antes do ato administrativo, com o objetivo de prevenir procedimento contrário ao ordenamento jurídico. São exemplos o procedimento licitatório e a exigência de prévio empenho para realização de despesas.

O controle concomitante ou sucessivo é realizado durante a realização do ato administrativo. Este controle busca acompanhar a regularidade do ato praticado pela burocracia. São exemplos o acompanhamento da execução de contratos celebrados com a Administração Pública e auditorias a respeito de execução orçamentária (COSTA, 2006).

O controle posterior ou *ex post* acontece depois do ato praticado, com o objetivo de fazer uma avaliação da legalidade, legitimidade e economicidade do ato. São exemplos o exame da legalidade dos atos de admissão de pessoal e o

juízo das contas dos responsáveis por bens e valores públicos (COSTA, 2006).

O controle posterior não permite alterar os atos fiscalizados. Sua principal função é apontar possíveis infrações legais cometidas, sugerir melhores práticas e controles para que essas situações não se repitam ou para melhorar a gestão administrativa.

### **2.2.2 Controle de legalidade, legitimidade e economicidade**

Esta classificação foi consagrada na Constituição brasileira de 1988. Além disso, é adotada pelas Entidades de Fiscalização Superior. Outras classificações, tais como controle contábil e operacional acabam sendo absorvidos dentro destes três tipos.

O controle de legalidade se restringe ao acatamento do arcabouço normativo (FERNANDES, 2003). Este controle se caracteriza pela objetividade, utilizando técnicas contábeis, procurando comprovar que as operações de caráter econômico-financeiras foram corretamente efetuadas, sem irregularidades.

O controle de legitimidade alcança a esfera do interesse público e da moralidade, indo além do controle legal. Speck (2000) esclarece que nem todas as situações podem ser previstas no ordenamento legal. Pelo princípio da legitimidade, o controle deve analisar a adequação dos atos administrativos aos princípios gerais que norteiam a administração inclusive o alcance do bem comum, da supremacia do interesse público.

O controle de economicidade se propõe a examinar a relação custo/benefício do ato administrativo, observando aspectos de eficiência e eficácia, e procurando aplicar parâmetros para aferir o desempenho do gestor.

Conforme explica Fernandes (2003, p. 50), o controle de economicidade “[...]é o vetor que justifica novos instrumentos de controle, como auditoria operacional, auditoria de desempenho e de resultados[...]”

### 2.2.3 Controle externo e controle interno

Esta classificação leva em conta a posição do fiscalizador dentro ou fora da hierarquia do órgão fiscalizado.

O controle externo, no conceito de Lages (2003, p. 814), é:

[...] o controle sobre qualquer ato administrativo, realizado de fora para dentro, ou seja, por órgão diverso daquele que praticou o ato, podendo, então, ser exercido pelo Ministério Público em relação ao Legislativo, Executivo, Judiciário e Tribunal de Contas, v.g. quando propõe ação de improbidade administrativa; pelo Tribunal de Contas em relação ao Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, v.g., quando julga as contas dos administradores; pelo Legislativo em relação ao Ministério Público, Executivo, Judiciário e Tribunal de Contas, quando, por exemplo, instala uma CPI com o objetivo específico de investigar atos emanados destes poderes ou órgãos; e pelo Poder Judiciário, por fim, quando submetidos à sua tutela os atos dos demais Poderes.

Como se observa no conceito acima, o controle externo da Administração Pública é realizado por órgão independente do poder Executivo, normalmente o Legislativo, e mais especificamente, um órgão especializado quando se trata do controle orçamentário e financeiro. Este controle quase sempre é posterior ao ato executado, visando examinar a adequação da despesa ao objetivo proposto no planejamento orçamentário, a eficácia, eficiência e economicidade do gasto (VALLÈS VIVES, 2001).

O controle interno é o controle efetuado dentro da própria organização com a finalidade de comprovar que a gestão dos recursos públicos foi realizada em conformidade com a legislação. Via de regra, os órgãos de controle interno atuam através de controle prévio, enquanto os órgãos de controle externo realizam um controle posterior.

Um controle interno confiável, efetuado pela própria Administração Pública, é imprescindível para a eficácia do controle externo. É fundamental que sejam estabelecidos mecanismos de colaboração entre os órgãos de controle externo e o sistema de controle interno. Essa colaboração libera o controle externo para concentrar sua ação na função que lhe é própria: a fiscalização da gestão pública atendendo critérios de economia, eficácia e eficiência. Caso o controle interno não seja confiável, o órgão de controle externo necessitará despender esforços para refazer o trabalho do controle interno, desviando recursos que seriam melhor empregados no controle gerencial.

Isto significa que o controle externo deve ir além de um exame contábil dos gastos, é preciso verificar também se esses gastos cumpriram a finalidade para a

qual foram autorizados pelo legislativo. Aqui reside a importância da atividade fiscalizadora dos órgãos de controle externo. Essa atividade permite ao Legislativo realizar um controle político mais técnico e fundamentado (BRITTO, 2005).

A ação fiscalizadora do controle externo, inicialmente adstrita ao controle de legalidade, evoluiu gradualmente para um controle em que se avalia a responsabilidade do gestor em atingir os resultados desejados.

#### **2.2.4 O controle externo objetivo e o controle político subjetivo**

Os órgãos de controle externo ou Entidades de Fiscalização Superior colaboram com os Parlamentos no controle que estes realizam sobre a atividade da Administração Pública, observando, além da técnica contábil, a legalidade e a racionalidade econômica. Já o controle Legislativo é basicamente um controle político, que leva em consideração as informações remetidas pelo órgão técnico.

No entanto, segundo Vallès Vives (2001), o controle externo pode apresentar dois problemas fundamentais: a) as EFS podem emitir juízo após exame da gestão operacional? Em que ponto se encontra o limite entre o controle político e o controle externo? b) ficaria o controle político vinculado ao controle técnico exercido pela EFS?

A grande questão, segundo colocado por Vallès Vives (2001) é se no Estado constitucional atual - como consequência da consolidação, modernização e confiabilidade do controle interno da Administração Pública, permitindo que o exame efetuado pelas EFS possa ir além do controle de legalidade - esta nova atribuição poderia ultrapassar o tradicional âmbito objetivo onde atuam essas entidades, invadindo parcela do controle político reservado ao Legislativo.

O que se coloca aqui é uma questão de limite. As competências assumidas nos últimos tempos pelas Entidades de Fiscalização Superior cresceram de forma espetacular, e os sistemas de controle externo estão se adaptando, gradualmente, às novas possibilidades (VALLÈS VIVES, 2001). O Legislativo pode dispor de informações técnicas mais profundas fornecidas pelas EFS.

Em relação ao controle parlamentar subjetivo, este pode ser analisado sobre dois enfoques: o controle preventivo, onde se busca evitar possíveis desvios, e o controle reativo, onde se examina um indício de desvio já apontado.



A esse respeito, há um estudo realizado por McCubbins & Schwartz (1984, apud LEMOS, 2005) caracterizando esses dois tipos de controle e como são utilizados. O controle preventivo foi denominado *police patrol*, “patrulha de polícia”. É um controle exercido de forma centralizada, ativo e direto, pelo congresso, através de análises documentais, estudos técnicos, observações *in loco*, e outros instrumentos formais de controle parlamentar. Este controle é feito por iniciativa própria do Congresso sobre uma amostra escolhida entre os órgãos ou agências públicas, de caráter rotineiro e com alto custo para o Congresso.

Já o controle reativo, denominado por McCubbins & Schwartz (1984, apud LEMOS, 2005) *fire alarms* “alarme de incêndio”, é menos centralizado, menos ativo e direto. O Congresso estabelece regras e procedimentos que permitem aos cidadãos e grupos de interesse examinarem decisões administrativas e denunciam problemas de má gestão. Este tipo de controle é uma alternativa menos onerosa, pois utiliza o trabalho de agências auxiliares do parlamento e pode trazer resultado contundente.

O Congresso pode escolher qualquer uma das formas de controle ou uma combinação entre elas de maneira a reunir informações suficientes para fazer sua avaliação.

### **2.3 A modernização do controle e o parlamento**

Mesmo com todo o desenvolvimento alcançado no controle da Administração Pública, ainda há lugar para avançar. Trata-se da evolução para o controle social da coisa pública.

A adoção de um controle do tipo *fire alarms* permite que indivíduos ou grupos de interesse envolvidos com cada agência e que tenham acesso às suas decisões e possam avaliar seu desempenho, informem a agência controladora sobre situações de risco. Este mecanismo é apontado por Vieira (2003) como uma forma de *accountability* da burocracia pelos cidadãos, apesar de que estes só conseguem fazer um controle indireto sobre a burocracia. Esclarece ainda o citado autor que os cidadãos poderiam avaliar o desempenho da burocracia melhor que o Parlamento, e se expressariam através das eleições, situação já descrita anteriormente como controle vertical.

A relação do Parlamento com a sociedade deve levar em conta a participação desta no controle da administração, como colocado por Vieira (2003, p. 39). “Mas,

como corolário, fica patente a noção de que os políticos podem controlar melhor os burocratas quando solicitam a cooperação dos cidadãos.”

Dromi (2005, p. 16) conceitua a participação pública como sendo a “participação organizada da cidadania na atividade pública, como manifestação de seus interesses sociais”. Essa participação se reflete numa ampla socialização da política, que vai além da escolha de representantes. A sociedade passa a participar de ações cívicas e exigir responsabilidade pela gestão pública.

Para o autor, a observação dos procedimentos adotados em países desenvolvidos revela que um controle eficiente deve estar implantado numa cultura do controle, onde a energia fiscalizadora da cidadania faça parte do ativo da sociedade política.

No entanto, a modernização do controle externo não significa adotar procedimentos exógenos sem respeitar a complexidade cultural, econômica e técnica de cada país.

Para que a sociedade possa exercer esse controle social, os resultados da ação de controle realizada pelas EFS devem ser divulgados ao cidadão comum (DROMI, 2005).

Um outro aspecto da evolução do controle fundamenta-se na ampliação da colaboração entre Parlamento e EFS. O primeiro como articulador político e a segunda como órgão de apoio. Esta ampliação deve ir além do controle da gestão pública, passando a incluir a avaliação da lei após sua promulgação e efetivo cumprimento. Estaria essa lei alcançando os objetivos para os quais foi criada?

Osés Abando (1997) propõe a criação de um “pólo parlamentar de avaliação” onde o parlamento espanhol, com o auxílio do *Tribunal de Cuentas* - EFS espanhola - passasse a efetuar um estudo sistematizado dos efeitos de uma lei, e de como foram empregadas as dotações e ela destinadas.

Tal verificação deverá conter uma análise da cadeia normativa que dá suporte jurídico à política concreta, cadeia composta pela lei ou leis básicas reguladoras, pelas normas regulamentares de desenvolvimento, assim como pelas previsões orçamentárias com que foram dotadas. Tal análise sistemática poderá conter, sem dúvida, exame jurídico (verificação da qualidade formal da lei, litigiosidade produzida, adequação ao resto do ordenamento, etc), assim como deverá atingir a análise material, o estudo de custo-benefício (*'value for money'* anglo-saxão), a eficiência com que foram empregados os recursos, o grau de cumprimento dos objetivos ou eficácia. (OSÉS ABANDO, 1997, p. 60) (tradução minha)

Uma avaliação deste tipo vai além do controle do Executivo, repercutindo na melhora da própria produção do Legislativo.

A tomada de decisão e a execução das políticas públicas por parte do Governo devem ser estabelecidas sob o controle da sociedade. Esse controle deve ser instrumentalizado para que possa ser exercido, refletindo a vontade dos cidadãos nas ações do Governo e de acordo com a cultura de cada país.

## **2.4 Comentários finais**

Nesta seção tratamos da importância do controle para prevenir ou controlar certas práticas abusivas por parte de órgãos ou poderes de Estado. Este controle instituído é o que se conhece por Estado Democrático de Direito.

Vimos que a atribuição do controle externo da Administração Pública ao poder Legislativo é a melhor opção, pois esse poder se submete ao controle vertical. Vimos, também, que as Entidades de Fiscalização Superior são instituições capacitadas para realizar o controle técnico da Administração Pública.

Comentamos que, apesar de não existir um controle parlamentar perfeito, em nenhum país, ele existe e é muito utilizado. No Brasil, o Parlamento tem demonstrado crescente interesse no controle da Administração, conforme pesquisa realizada por Lemos (2007).

Observamos que o sistema presidencialista brasileiro apresenta um executivo hipertrófico, com grande influência no Legislativo, provocando desinteresse no controle da Administração.

Apresentamos algumas características do Presidencialismo norte-americano, onde o controle externo é mais efetivo. Igualmente, em relação ao sistema Parlamentarista, vimos que este teria uma semelhança com o Brasil na medida em que o partido ou coalizão majoritária não demonstra maior interesse no controle externo, ficando o controle por conta das minorias.

Conclui-se que o controle técnico realizado pelas EFS permite ao Legislativo realizar um controle político melhor fundamentado.

Outro ponto abordado foi o importante papel da sociedade no controle da gestão pública. Finalmente, apresentamos uma sugestão de avaliação das leis, desde sua execução até a análise do alcance dos objetivos para os quais foi criada. Esta análise pode ir além do controle do Executivo, provocando uma melhora na produção legislativa.

### **3. As Entidades de Fiscalização Superior: a técnica em apoio ao Legislativo e a favor da sociedade**

Neste capítulo iremos sistematizar o papel das Entidades de Fiscalização Superior, seus modelos e inserção institucional como apoio ao Legislativo nos sistemas Presidencialistas e Parlamentaristas. Depois, apresentaremos uma breve análise do Tribunal de Contas da União e das EFS da Argentina e do Chile.

O conhecimento especializado sobre finanças, requerido para exercer o controle da Administração Pública, apontou para a necessidade de criar entidades especializadas encarregadas de auxiliar o Legislativo no exercício de sua competência de controle externo. A informação técnica obtida através desses órgãos solucionou o problema advindo do monopólio que a Administração exercia sobre as informações financeiras, além de colaborar para a efetividade do controle externo (VALLÈS VIVES, 2001).

Grande parte das constituições modernas prevê a existência de um órgão independente de controle, capaz de assumir a extensa tarefa de fiscalizar a Administração Pública através de procedimentos técnicos. Esses órgãos são as Entidades de Fiscalização Superior (EFS).

Segundo Moreira Neto (2005), as primeiras EFS constitucionalmente autônomas surgiram a partir do final da Segunda Guerra Mundial, incluídas nas constituições italiana (1948) e alemã (1949), dentro do espírito do Estado Democrático de Direito, na forma de Tribunais de Contas.

Barretto (2003, p. 63) esclarece que:

[...] praticamente todos os países democráticos do mundo, independente do seu sistema de governo, possuem, ao lado das instituições tradicionais que dão funcionalidade aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, um organismo de controle técnico das finanças públicas, geralmente vinculado ao poder Legislativo.

Na realidade, vários modelos de controle externo foram desenvolvidos, de acordo com a cultura e tradições de cada país. A literatura divide as EFS em dois tipos mais importantes: o modelo tribunal de contas e o modelo auditoria/controladoria.

Já Santiso (2007) classifica as EFS de acordo com a organização para tomada de decisão em três modelos: monocrático, tribunal de contas e colegiado.

No modelo monocrático, a EFS é comandada por um dirigente, normalmente o auditor-geral, detentor de autonomia decisória. A entidade atua como auxiliar do Legislativo, produzindo auditorias *ex post*, com foco no aperfeiçoamento da gestão. Este modelo prevalece nos países de origem anglo-saxônica como EUA, UK ou Canadá. Na América Latina é adotado pela Colômbia, México e Peru. O Chile adota o modelo monocrático, porém não enfatiza as auditorias para aperfeiçoamento da gestão e sim o controle de conformidade ou *compliance* (foco na legalidade).

O modelo tribunal de contas ou corte de contas possui poderes quase-judiciais em matéria administrativa, agindo como um tribunal administrativo. Este modelo prioriza as auditorias de conformidade. As ligações com o Legislativo são menores que no modelo monocrático, além disso, tem uma ligação ambígua com o Judiciário, situação que pode gerar dúvidas sobre quem seria o principal dessas entidades. Este modelo é adotado em países de origem latina como França, Espanha, Itália, Brasil, e El Salvador, por exemplo.

O modelo colegiado pode ser considerado um misto dos modelos anteriores. Adota decisão colegiada similar à de tribunais, efetuada por um grupo de auditores-gerais, porém sem as prerrogativas quase-judiciais daqueles. As EFS emitem relatórios assegurando a confiabilidade das contas governamentais, normalmente dirigidos ao Legislativo. Este modelo é adotado na Alemanha, Argentina e Nicarágua.

Além disso, as EFS apresentam arranjos institucionais complexos, derivados da evolução natural de suas funções de controle (MOREIRA NETO, 2005).

Essa evolução pode ser observada de três ângulos, de acordo com Moreira Neto (2005, p.128):

- a) ampliação do objeto da fiscalização – inicialmente contábil, passou gradualmente a incidir sobre a gestão financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;
- b) multiplicação de sujeitos fiscalizados – inicialmente incidia sobre a administração direta, estendeu-se à gestão dos demais Poderes do Estado, entidades da administração indireta, e recentemente, aos órgãos constitucionalmente autônomos;
- c) diversificação da finalidade do controle – inicialmente, aplicava-se à regularidade das contas, passando a incidir sobre a legalidade,

legitimidade e economicidade da gestão financeira, incluindo a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas.

Recentemente, há uma tendência para a ampliação da margem de atuação das EFS, incluindo recomendações sobre a eficácia, eficiência e economia do gasto público.

A evolução das EFS até assumirem as funções atuais deve-se à própria evolução do sistema democrático e do sistema de freios e contrapesos. Por consequência, a efetividade da atuação da EFS está diretamente ligada à sua independência, evitando que interesses políticos partidários possam prejudicar a atuação do controle.

A relação das EFS com os Parlamentos varia conforme estabelecido em cada constituição. Pode-se, também, confrontar as diferenças desse relacionamento em regimes presidencialistas e parlamentaristas.

Nos regimes parlamentaristas, o resultado da ação de fiscalização executada pela EFS é muito utilizado pelas minorias interessadas em fazer oposição, criticando a gestão realizada pelo Executivo.

As relações entre a maioria e as minorias de oposição dificilmente podem colocar em questão o controle do poder entendido como elemento inseparável da Constituição. O fato de o Legislativo e o Executivo estarem na mão de um mesmo ator, ou seja, um partido ou coalizão majoritária, não implica o automático desaparecimento do resto dos controles existentes no regime, mesmo que pareça óbvio que pode chegar a enfraquecê-lo (SANCHEZ NAVARRO, 1995).

Já em regimes presidencialistas, em que existe uma preponderância do poder Executivo sobre os demais poderes, a fiscalização dos atos do governo pelo parlamento acaba por ser enfraquecida, com escassa capacidade de controle parlamentar sobre a atuação do Executivo (FIGUEIREDO, 2001).

Isso acontece por que a maioria dos países que adota o sistema presidencialista não possui um sistema de fiscalização equilibrado em face da concentração de poder no Executivo. Vários mecanismos permitem ao Presidente impor coesão à coalizão governista, o que enfraquece o papel do Congresso de exercer o controle externo (FIGUEIREDO, 2001). Mas isso, como dito no capítulo anterior, ainda merece comprovação empírica.

As Entidades de Fiscalização Superior assumem diversos arranjos institucionais, desenvolvidos dentro das características políticas e culturais de cada

país. Podem-se destacar algumas características básicas, a seguir apresentadas, com fundamento no trabalho de Araújo (1992).

- a) Documento de suporte das EFS – As atribuições e poderes da EFS devem estar estabelecidos na Constituição. Dessa maneira a entidade pode desincumbir-se de sua missão com maior poder;
- b) Forma de comando e decisão – As EFS apresentam duas formas de comando e decisão. Na forma colegiada, a decisão é tomada por consenso da maioria. É o modelo adotado nos Tribunais de Contas e algumas auditorias-gerais. Na forma monocrática ou centralizada, a decisão está nas mãos de um dirigente, e é adotada nos modelos de controladoria. Este último modelo tem a vantagem de ostentar maior economia processual e celeridade na tomada de decisões, porém, corre o risco de apresentar mais erros e subjetividade nas decisões;
- c) Processo de escolha dos dirigentes ou vocais – Normalmente, cada país estabelece alguns requisitos básicos exigidos para a escolha do dirigente das EFS, principalmente em relação à experiência profissional e conduta moral. Essa escolha é feita, geralmente, no poder Legislativo, mas em alguns países ela é feita pelo Executivo. Há uma crítica muito forte sobre a escolha ser feita pelo Executivo, pois há uma clara perda de independência;
- d) Mandato dos dirigentes ou vocais – Na maioria dos países há um mandato estabelecido para o exercício da função de dirigente, variando a quantidade de anos. Em alguns países, o mandato é indefinido, durável enquanto o dirigente desfrutar da confiança de quem o nomeou. Em outros, o mandato é vitalício, perdurando até a aposentadoria do dirigente;
- e) Atribuições e poderes de caráter geral mais comuns a quase todas as EFS – I - fiscalizar o cumprimento da legislação financeira e a correção da gestão dos recursos públicos; II - examinar as contas dos administradores dos recursos públicos; III - emitir normas sobre o controle interno e externo, contabilidade, administração de bens e prestação de contas; IV - realizar auditorias financeiras e de conformidade com a legislação financeira; V - fiscalizar a celebração e execução dos contratos de obras, serviços e fornecimentos firmados pela Administração Pública; VI - solicitar informações e documentos aos órgãos e instituições jurisdicionados; e VII

- apresentar ao Legislativo ou a quem a legislação do país indicar, relatórios periódicos de suas atividades e constatações;
- f) Âmbito da EFS – A maior parte das EFS fiscaliza receitas e despesas. No entanto, alguns países limitam a atuação da EFS aos ingressos;
- g) Julgamento das contas – Essa atribuição limita-se às entidades que adotam a forma de Tribunal de Contas;
- h) Poderes formais de sanção – Algumas EFS têm poderes de sanção, porém a maior parte delas depende de uma instância superior para fazer valer a punição. São alguns exemplos de sanções: I - paralisação de obra pública com indício de irregularidade; II - demissão de gestor infrator; III - prisão de gestor infrator; IV - correção de procedimentos irregulares; V - ressarcimento de dano ao erário; e VI - multas;
- i) Acesso a informações – A maioria das EFS tem acesso irrestrito a todas as informações da Administração Pública;
- j) Recursos contra as decisões das EFS – A situação mais comum é o recorrente apelar para uma instância superior. Algumas EFS aceitam recurso internamente enquanto outras, ao contrário, têm decisão definitiva, não admitindo pedido de revisão nem recurso junto a instâncias superiores;
- k) Jurisdição – Toda a atividade estatal deve ser submetida ao controle das EFS, independentemente de refletir-se ou não no orçamento ou ser gerada dentro ou fora do país de origem. No entanto, há países que não subordinam algumas atividades estatais ao crivo da EFS. Dependendo da legislação do país, pode ficar de fora do controle a Administração Indireta, as Instituições Subvencionadas, o poder Legislativo, o poder Judiciário, os setores militares e de inteligência e os setores diplomáticos;
- l) Independência – A independência é requisito para que a EFS possa exercer eficazmente suas funções. A garantia de proteção contra qualquer ingerência deve estar estabelecida na Constituição. Essa independência é funcional e organizacional, apesar de saber-se que uma independência absoluta é impossível uma vez que a entidade faz parte do aparato estatal;
- m) Tipo de atuação – As EFS podem fazer o controle prévio, concomitante e posterior. O controle posterior é considerado uma função inalienável da



das EFS, conforme menciona o Art. 2, item 4 da Declaração de Lima da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI, 1998);

- n) Quadro de auditores – A maior parte das EFS tem quadro próprio de auditores, selecionados por critérios técnicos ou por concurso público.

As características da EFS brasileira, o Tribunal de Contas da União, serão tratadas na próxima subseção: O TCU e os condicionantes do sistema político.

Santiso (2007) realizou um estudo da efetividade da atuação das EFS brasileira, argentina e chilena. Estes países foram escolhidos por representarem os três principais modelos de entidade de controle externo da América Latina. O modelo brasileiro é o de tribunal de contas, o modelo argentino é uma auditoria-geral que faz parte do poder Legislativo, utilizando decisão colegiada, e o modelo chileno é o de controladoria-geral, agência independente dirigida por um auditor-geral com amplos poderes.

Esses três modelos serão apresentados nas subseções seguintes, com mais profundidade.

As conclusões do trabalho de Santiso (2007) sobre a atuação geral das EFS são as seguintes:

- a. Há uma correlação positiva entre a credibilidade do controle externo e a qualidade da administração pública em termos de transparência orçamentária, eficácia burocrática e controle da administração;
- b. As EFS são apenas uma parte do grande sistema de administração financeira. As disfunções encontradas em sua atuação fazem parte do sistema como um todo. A maior dificuldade encontrada refere-se à falta de poder para induzir melhora da administração pública, responsabilização penal dos infratores e responsabilização política dos maus administradores;
- c. A independência institucional da EFS é garantia de imparcialidade e credibilidade, mas não deve ser um fim em si mesmo. Mais importante que essa independência é garantir que não haverá interferências político-partidárias em sua atuação. Por outro lado, a total independência da entidade pode prejudicar a efetividade do resultado;
- d. Falhas no ciclo de responsabilização refletem profundas disfunções na relação agente-principal entre EFS e o Legislativo. Uma boa relação entre eles é fundamental para produzir um controle eficiente. No entanto, este é

o ponto mais fraco do ciclo de responsabilização administrativo-econômica. Verifica-se que não há estímulo político do legislador em utilizar as informações fornecidas pelo órgão de controle. Uma solução para esse dilema seria a publicação dos achados, provocando resposta da sociedade;

- e. Os sistemas de controle externo estão em evolução, procurando estabelecer seu papel no controle financeiro e na contribuição para melhoria da administração pública. Em alguns países, as EFS estão divididas entre controle liberal para restringir a ação do Executivo (controle prévio e contábil) e melhoria da administração pública (controle posterior e operacional). As duas visões são igualmente importantes para a efetividade do controle. A primeira força a preexistência de uma burocracia com regras preestabelecidas enquanto que a segunda pretende melhorar a efetividade da administração pública.

As conclusões acima enumeradas auxiliam a conhecer, rapidamente, as implicações das atuações das EFS nos países analisados.

Além dessas conclusões, Santiso (2007) aponta cinco implicações políticas resultantes do relacionamento das EFS com o Parlamento:

- a) Os políticos precisam conhecer os achados de auditoria para forçar a responsabilização do agente público, o que pode refletir no resultado eleitoral;
- b) Para haver uma EFS eficaz, é mais importante uma mobilização política que melhorar a capacitação técnica do órgão. De nada adianta encontrar falhas na administração pública se não resultar em sua correção, ou ainda se for capturado pela administração. Em situações em que o governo e o Legislativo pertencem ao mesmo partido ou coligação, diminui o interesse do Legislativo em controlar a administração pública;
- c) As EFS não podem ser fortalecidas ou alteradas isoladamente do contexto político-institucional do país, sob pena de não prosperar;
- d) As mudanças institucionais nas EFS devem ser feitas gradualmente, sem pular etapas, melhorando o modelo preexistente e respeitando as restrições locais. As entidades mais tradicionais são mais confiáveis;
- e) Mudanças radicais na estrutura da EFS, na tentativa de implantar um modelo exógeno estão fadadas ao fracasso.

Nesta seção tratamos das características e atribuições gerais das EFS. A seguir focalizaremos a EFS brasileira.

### **3.1 No Brasil: o TCU e os condicionantes do sistema político**

Nesta subseção trataremos do caso brasileiro, as características do nosso sistema político e a inserção do Tribunal de Contas da União no sistema de controle externo.

O sistema político brasileiro é pluripartidário. Para governar, o Presidente da República necessita formar um governo de coalizão onde o padrão dominante é o entrosamento do Executivo e do Legislativo, através dos líderes dos partidos. Este modelo foi descrito no capítulo 2.

O Executivo brasileiro possui amplos poderes legislativos. O Congresso está organizado de maneira a facilitar com que os líderes partidários e o Executivo se integrem, diminuindo o interesse em exercer a função de controle externo (Figueiredo, 2001).

Segundo Figueiredo (2001) essa estrutura institucional reflete sobre o Congresso da seguinte maneira:

Essa estrutura institucional tem influência sobre o Congresso como agência de controle do Executivo, da mesma forma que afeta seu papel como órgão autônomo de elaboração de políticas. À medida que aumenta a capacidade de controle do Executivo sobre a coalizão governista, diminui a do Congresso para fiscalizar o Executivo. O poder de estabelecer a agenda e controlar o processo legislativo reduz tanto as iniciativas de fiscalização dos parlamentares, quanto suas chances de sucesso. Reduz também, embora não o elimine totalmente, o papel que poderia exercer sobre a capacidade fiscalizadora do Congresso a existência de um aparato legal confiável, de um sistema confiável de informações e de uma sólida estrutura organizacional. Em um contexto de concentração de poder institucional, a eficácia do controle do Congresso passa a depender muito de fatores externos, como a mobilização da opinião pública pela imprensa e por grupos organizados (Figueiredo, 2001, p.692).

Essa situação é amenizada pela existência de um órgão técnico, apartidário, com função de verificar a boa gestão financeira pública. É o caso do Tribunal de Contas da União (TCU), a EFS brasileira.

O Tribunal de Contas da União é uma instituição enraizada no sistema político brasileiro, dispendo de sólida reputação, recursos significantes e reconhecida capacidade técnica.

O TCU é um órgão independente e autônomo, constitucionalmente constituído, desvinculado de qualquer relação de subordinação com os Poderes do

Estado, prestando auxílio de natureza técnica especializada ao poder Legislativo, no que cabe ao controle externo da Administração Pública (COSTA, 2006).

Conforme Costa (2006), o Tribunal de Contas brasileiro configura modelo único no mundo. Além das atribuições próprias de tribunal de contas, exerce também funções fiscalizadoras típicas de controladorias, e ainda procura assumir papel de ouvidoria e órgão consultivo.

Com relação a esse extenso elenco de funções, Santiso (2007) chama a atenção para o fato de que duas delas estariam em oposição. Segundo o autor, ao exercer funções quase-judiciais no julgamento das contas e funções administrativas ao realizar auditorias, o TCU lida com situações que requerem linhas de atitudes e cultura diferentes, até opostas.

Isso coloca o TCU numa posição de ter que decidir se transfere suas funções de julgamento para o judiciário, encerrando o conflito e a duplicidade de processos, ou ele se transforma em uma corte administrativa.

As competências do Tribunal, listadas no artigo 71 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), visam efetivar o controle da Administração Pública. São elas:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a

fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Pardini (1997, apud LAGES, 2003, p.840) classifica as atribuições legais do TCU em quatro frentes de atuação:

a) *as funções opinativas*: opinar sobre as contas do Presidente e sobre todas as admissões de pessoal, aposentadorias, reformas e pensões; b) *as corretivas*: impugnar ato ou contrato ilegal, sustar a execução de ato ilegal, aplicar multas e outras penalidades; c) *as de fiscalização*: realizar inspeções e auditorias, fiscalizar aplicação de recurso, d) *as jurisdicionais*: julgar toda e qualquer conta pública ou de interesse público. É sintomático que a Constituição tenha outorgado diretamente competência aos Poderes e, fora deles, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, ambos órgãos de destaque, saliência ou relevância.

Por outro lado, Lages (2003, p. 841) prefere classificar a ação política do TCU “em três linhas de atuação, quais sejam: administrativa, jurisdicional e essencial à função de controle externo exercida pelo Congresso Nacional.”

Lajes (2003) justifica essa classificação esclarecendo que dentro da competência administrativa encontram-se aquelas de opinar sobre todas as admissões de pessoal, aposentadorias, reformas e pensões, multas administrativas e fiscalização; na competência jurisdicional além da própria, está a imputação de débito ou multa; na competência essencial ao controle externo exercida pelo Congresso Nacional está a função opinar sobre as contas do Presidente.

No Brasil, a Constituição de 1988 coloca o Tribunal de Contas da União (TCU) como órgão independente, gozando das mesmas prerrogativas de autonomia constitucional asseguradas aos tribunais do Judiciário (art. 73, *in fine*, c/c art. 96). Além disso, atribui ao TCU diversas funções. Moreira Neto (2005) insere o TCU nos

critérios criados por Spagna Musso para identificar órgãos constitucionais, quais sejam:

- a) órgão constitucional subordinante ou subordinado – a Constituição atribuiu ao TCU doze funções subordinantes a outros órgãos, (art. 71 e § 2º);
- b) órgão constitucional essencial – desempenha funções políticas (art. 73, I, c/c art. 70, *caput*);
- c) órgão garantidor dos valores político-constitucionais do Estado Democrático de Direito – o controle da submissão dos gastos à supremacia da lei.

Dentro da pesquisa realizada, encontram-se duas posições sobre a inclusão do TCU como órgão vinculado ou independente do poder Legislativo.

Uma corrente o considera como órgão vinculado (SANTISO, 2007; PESSANHA, 1997). Outros argumentam que o TCU não está subordinado ao Legislativo, nem atua sob sua tutela (LAGES, 2003; MOREIRA NETO, 2005; BRITTO, 2005).

Qual seria, enfim, a posição do TCU?

Dois artigos da Constituição Federal esclarecem a dúvida: art. 44 “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal” e art. 71, *caput* “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:”

No artigo 44 fica claro que o TCU não faz parte do Legislativo, pois ali não está incluído. No artigo 71 reside a polêmica: o Congresso deve exercer o controle com auxílio do TCU, e alguns interpretam esse auxílio como se o TCU fosse órgão auxiliar, subordinado ao Congresso.

Esclarece o Ministro do Supremo Carlos Ayres Britto (2005, p.62):

Não sendo órgão do Poder Legislativo, nenhum Tribunal de Contas opera no campo da subalternidade. Tanto assim que parte das competências que a Magna Lei confere ao Tribunal de Contas da União nem passa pelo crivo do Congresso Nacional ou de qualquer das Casas Legislativas Federais (bastando citar os incisos III, VI e IX do art. 71). O TCU se posta é como órgão da pessoa jurídica União, **diretamente**, sem pertencer a nenhum dos três Poderes Federais. Exatamente como sucede com o Ministério Público, na legenda do art. 128 da Constituição, incisos I e II. (grifo do autor)

Segundo Britto (2005), para deixar clara a posição do TCU dentro da Constituição Federal é preciso distinguir os conceitos de função, competência e atribuições.

A função é a atividade típica de um órgão. É o motivo da existência do órgão. As competências são os poderes instrumentais àquela função, os meios para o alcance de uma finalidade. Já as atribuições seriam prerrogativas, “isto é, situações jurídicas ativas que envolvem o exercício das precitadas competências. Na perspectiva, óbvio, do empírico desembaraço de cada uma delas.” (BRITTO, 2005).

A função controle externo é a mesma tanto para o Legislativo como para o TCU. As competências é que diferem. As competências do Congresso Nacional estão nos incisos IX e X do artigo 49 da Constituição, enquanto as competências do TCU estão no artigo 71. Algumas competências do TCU auxiliam o Congresso Nacional no exercício de suas próprias competências, outras não.

Quando prevista na constituição como órgão independente, não há que buscar o enquadramento desse órgão dentro de um dos poderes do Estado. A natureza jurídica desses órgãos é resultado da própria natureza das funções que lhe são atribuídas.

Por outro lado Pessanha (1997, p.145,146) coloca o TCU como subordinado ao Congresso Nacional:

Outro avanço importante na nova estrutura do controle externo é a vinculação entre o TCU e o Congresso Nacional. Este, em última análise, é o verdadeiro responsável pelo controle do Poder Executivo. Apesar de o Tribunal desde 1946 ser definido como ‘órgão auxiliar do Poder Legislativo’, tal interação jamais ocorreu de maneira efetiva, até mesmo por falta de mecanismos que a possibilitassem.

Agora, a relação de subordinação hierárquica ao Congresso Nacional, além da capacidade de iniciativa acima citada, está assegurada nos três níveis da legislação, quais sejam as determinações contidas na Constituição e na Lei Orgânica e a sua maneira de operação no Regimento Interno do TCU.

Na verdade o que ocorre é que o TCU exerce a função de controle externo através de atribuições e competências constitucionais, cujo resultado pode, e mesmo deve ser utilizado pelo Congresso Nacional, este sim, titular final do controle externo.

Se fosse subordinado ao Congresso Nacional, o TCU deixaria de ser independente, um dos requisitos necessários para exercer eficazmente suas funções como Entidade de Fiscalização Superior. Tal deficiência enfraqueceria o sistema dos freios e contrapesos, basilar da moderna democracia.

Em termos de independência orçamentária, a liberação de recursos orçamentários não tem sido utilizada para pressionar seu trabalho. Por outro lado, tampouco é usada para fortalecer a EFS. A participação do TCU no orçamento global tem diminuído, em termos relativos, na última década, passando de 0,10% em

1995 para 0,05% em 2005. O orçamento do Tribunal segue as regras dos demais órgãos públicos federais, com aprovação final pelo Legislativo (SANTISO, 2007).

O Tribunal é formado por nove ministros. Três são indicados pelo Senado, três pela Câmara de Deputados e três pelo Presidente da República, sendo que, dentre os indicados pelo Presidente, dois devem provir dos quadros do TCU. Para contrabalançar a origem política dos ministros, a Constituição prevê os seguintes mecanismos: a) vitaliciedade; b) garantias vinculadas ao cargo; e c) forma colegiada de decisão. Os ministros indicados devem cumprir os requisitos constantes no art. 73, parágrafo 1º, da Constituição.

A forma de deliberação do Tribunal é colegiada. As decisões são tomadas pelo Plenário, 1ª e 2ª Câmaras. O Plenário é integrado por todos os ministros e presidido pelo Presidente do Tribunal. As Câmaras são compostas por quatro ministros. Os auditores, em número de três, participam dos colegiados e substituem os ministros em seus afastamentos e impedimentos legais, ou no caso de vacância de cargo.

O Presidente do TCU é eleito anualmente pelo Plenário, para um mandato de um ano, podendo ser reeleito apenas uma vez. É praxe entre os ministros que o Presidente eleito seja o mais antigo na casa, e o Vice-presidente seja o segundo mais antigo e provável próximo Presidente.

O Tribunal vem evoluindo, gradativamente, nos últimos anos, passando de uma organização que atuava no controle estritamente legalista para o moderno sistema de controle gerencial.

Em sua análise comparativa das EFS do Brasil, Argentina e Chile, Santiso (2007) aponta que o modelo brasileiro:

[...] é exemplo de reformas graduais efetuadas através de ajustes parciais no sistema de auditoria. No entanto, assim como na Argentina, o caso do Brasil também mostra os limites do controle financeiro impostos pela política econômica mais abrangente onde está incluído o sistema de auditoria externa. Embora o TCU goze de maior independência do que o modelo argentino, suas relações com os poderes Legislativo e Judiciário são marcadas por disfunções importantes que minam a sua eficácia (SANTISO, 2007: p.22). (tradução minha).

### **3.1.1 Relacionamento entre a EFS e o poder Legislativo**

No relacionamento com o Legislativo, o TCU fornece apoio técnico especializado na supervisão das contas públicas. No entanto, cabe ao Legislativo



decidir sobre como utilizar as informações recebidas do TCU, em sua ação de controle.

Esse apoio técnico também está previsto nos Regimentos Internos das duas casas parlamentares.

No Senado, a Comissão Permanente de Meio-Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle tem a incumbência de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta, podendo para esse fim solicitar ao TCU que realize inspeções ou auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL, art. 102-B). O regimento também prevê, em seu artigo 148, que as comissões parlamentares de inquérito do Senado podem requerer ao TCU a realização de inspeções e auditorias que entenderem necessárias.

As comissões permanentes do Senado também podem solicitar apoio do TCU para exercer suas competências, enumeradas no artigo 90 do Regimento Interno da Casa.

Com relação à Câmara de Deputados, seu Regimento Interno prevê que as Comissões Permanentes podem, em razão da matéria de sua competência, determinar a realização, com auxílio do TCU, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de mesma natureza que as previstas pela Comissão do Senado. (REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DE DEPUTADOS, arts. 24, X, e 61, IV, § 1º).

Ainda na Câmara, a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle está incumbida de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, podendo solicitar ao TCU que realize inspeções ou auditorias (REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DE DEPUTADOS, art. 32, XI, “b”). Além disso, essa Comissão está encarregada de receber as representações do TCU solicitando a sustação de contrato impugnado ou outras providências de competência do Congresso Nacional, e, em caso de parecer favorável, providenciar o respectivo projeto de Decreto Legislativo. Esse rito está estabelecido no Regimento Interno, artigo 32, XI, “d”. É, ainda, a Comissão encarregada de examinar os relatórios de atividades do TCU, conforme dispõe o Regimento Interno, artigo 32, XI, “e”.

Anualmente, o TCU emite seu relatório de análise das contas do governo e encaminha ao Congresso, para julgamento. Essa atribuição é considerada uma das funções essenciais das EFS. No Brasil, a Constituição estabelece que o TCU deva proceder à apreciação das contas do Governo no prazo de sessenta dias após seu

recebimento, remetendo o relatório para julgamento pelo Congresso Nacional. Segundo Pessanha (1997), dois aspectos desse processo devem ser ressaltados. Primeiro, todas as contas, desde 1946, foram aprovadas pelo TCU e pelo Congresso. Segundo, não foi estipulado prazo para o Congresso proceder ao julgamento das contas.

Chama a atenção o fato de que esse relatório nem sempre tem sido julgado oportunamente, o que demonstra a falta de interesse da coligação dominante em debater a maneira como o governo tem executado a administração do país.

O Quadro 1 coloca em confronto o exercício financeiro das contas com o ano de sua aprovação pelo Congresso. Cabe ressaltar que, em algumas ocasiões, o lapso de tempo entre o exercício financeiro e o julgamento do Congresso foi maior que dez anos.

#### Quadro 1

#### APRECIÇÃO DAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E PELO CONGRESSO NACIONAL: 1946-2006

<i>Exercício Financeiro</i>	<i>Presidente da República</i>	<i>Posicionamento do Congresso</i>	<i>Ano de Aprovação pelo Congresso</i>
1946	Dutra	Aprovado	1950
1947	Dutra	Aprovado	1951
1948	Dutra	Aprovado	1951
1949	Dutra	Aprovado	1951
1950	Dutra	Aprovado	1952
1951	Dutra/Vargas	Aprovado	1955
1952	Vargas	Aprovado	1955
1953	Vargas	Aprovado	s/inf
1954	Vargas/Café Filho	Aprovado	1959
1955	Café Filho/Luz/Ramos	Aprovado	s/inf
1956	Kubitschek	Aprovado	s/inf
1957	Kubitschek	Aprovado	s/inf
1958	Kubitschek	Aprovado	1964
1959	Kubitschek	Aprovado	1972
1960	Kubitschek	Aprovado	1967
1961	Kubitschek/Quadros/Goulart	Aprovado	s/inf
1962	Goulart	Aprovado	1972
1963	Goulart	Aprovado	1972
1964	Goulart/Castello Branco	Aprovado	1971
1965	Castello Branco	Aprovado	1971
1966	Castello Branco	Aprovado	1972
1967	Castello/Costa e Silva	Aprovado	1972
1968	Costa e Silva	Aprovado	1972
1969	Costa/Junta/Médici	Aprovado	1972
1970	Médici	Aprovado	1972
1971	Médici	Aprovado	1973

1972	Médici	Aprovado	1974
1973	Médici	Aprovado	1976
1974	Médici/Geisel	Aprovado	1977
1975	Geisel	Aprovado	1977
1976	Geisel	Aprovado	1978
1977	Geisel	Aprovado	1979
1978	Geisel	Aprovado	1981
1979	Figueiredo	Aprovado	1982
1980	Figueiredo	Aprovado	1984
1981	Figueiredo	Aprovado	1984
1982	Figueiredo	Aprovado	1986
1983	Figueiredo	Aprovado	1992
1984	Figueiredo	Aprovado	1992
1985	Figueiredo/Sarney	Aprovado	1992
1986	Sarney	Aprovado	1992
1987	Sarney	Aprovado	1992
1988	Sarney	Aprovado	1991
1989	Sarney	Aprovado	1992
1990	Sarney/Collor	Não julgada	(1)
1991	Collor	Não julgada	(1)
1992	Collor/Itamar	Não julgada	(1)
1993	Itamar	Aprovado	2002
1994	Itamar	Aprovado	1996
1995	Cardoso	Aprovado	2002
1996	Cardoso	Aprovado	2002
1997	Cardoso	Aprovado	2002
1998	Cardoso	Aprovado	2002
1999	Cardoso	Aprovado	2003
2000	Cardoso	Aprovado	2002
2001	Cardoso	Aprovado	2002
2002	Cardoso	Não julgada	(1)
2003	Lula da Silva	Não julgada	(1)
2004	Lula da Silva	Não julgada	(1)
2005	Lula da Silva	Não julgada	(1)
2006	Lula da Silva	Não julgada	(1)

Fonte: Secretaria de Contas do Governo e Transferências Constitucionais (SECON), do TCU, (apud PESSANHA, 1997) com adaptações. Os dados de 1995 em diante foram pesquisados pela autora nos sítios da Câmara de Deputados e do Senado Federal.

(1) Não julgadas até outubro de 2008.

Nesta subseção, examinamos alguns aspectos do Tribunal de Contas de União, suas atribuições e relacionamento com o Legislativo.

### 3.1.2 Resultado da atuação do TCU

Os maiores benefícios da atuação do TCU refletem-se na melhoria da Administração Pública. As auditorias operacionais produzem uma série de orientações ao setor público que permitem melhorar a eficiência do programa

auditado. Infelizmente, o Tribunal está sobrecarregado com atividades de rotina, que absorvem a maior parte de seus recursos técnicos (SANTISO, 2007).

O TCU está procurando, progressivamente, concentrar seus esforços em ações de controle cujo resultado tenha maior alcance.

Os benefícios do controle externo podem ser percebidos não apenas mediante o poder de sanção do TCU, mas também na melhoria dos serviços públicos federais, obtida com determinações de natureza corretiva e preventiva, e pelo efeito benéfico gerado pela expectativa de controle.

O Quadro 2 traduz em números o desempenho do TCU nos últimos três anos. Os dados foram colhidos dos Relatórios Anuais de Atividades que estavam disponíveis no sítio do TCU, em novembro de 2008 (TCU, 2005, 2006 e 2007). Pode-se fazer uma avaliação do montante de recursos supervisionados pelo Tribunal, anualmente. Destacam-se dois aspectos: enquanto o número de fiscalizações diminui, o volume de recursos fiscalizados aumenta. Esse fato se deve a uma reorientação no planejamento das fiscalizações em vigor desde 2006, procurando focar as auditorias em Temas de Maior Significância (TMS), que, além de exigirem alocação de maior esforço por fiscalização realizada, demandam tempo maior para serem executadas (TCU, 2007).

## Quadro 2

### PRINCIPAIS RESULTADOS E BENEFÍCIOS AO ERÁRIO E À POPULAÇÃO DECORRENTES DA AÇÃO DO TCU

AÇÃO	2005	2006	2007
Benefício potencial das ações de controle	R\$ 4 bilhões	R\$ 5,4 bilhões	R\$ 5,6 bilhões
Fiscalizações realizadas	1007	895	723
Volume de recursos fiscalizados em obras públicas	R\$ 19 bilhões	R\$ 20,7 bilhões	R\$ 23,9 bilhões
Medidas cautelares adotadas	88	116	116
Responsáveis condenados em débito e/ou multa	1.484	1.732	1.889
Valor das condenações	R\$ 362 milhões	R\$ 502 milhões	R\$ 521 milhões
Processos encaminhados ao Ministério Público da União para ajuizamento de ações civis e penais cabíveis	754	953	950
Obras fiscalizadas	415	259	235
Responsáveis inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança da Administração Pública Federal	21	13	130
Empresas declaradas inidôneas para participarem de licitações	12	23	47
Processos julgados conclusivamente	5.892	6.135	6.715
Acórdãos proferidos	7.044	8.680	9.816
Recursos julgados	1.186	1.525	1.548

Atos de pessoal apreciados	79.191	127.754	111.039
Atos de pessoal apreciados ilegais	3.497	4.275	3.754
Solicitações do Congresso Nacional autuados	141	44	110

FONTE: Relatório Anual de Atividades do TCU relativo aos anos 2005, 2006 e 2007.

Há uma atividade do Tribunal desenvolvida com importante interação com o Congresso Nacional. Trata-se da fiscalização de obras públicas. Essa atividade mantém-se em constante aperfeiçoamento, tanto em termos de abrangência das fiscalizações e de eficácia na apuração de eventuais irregularidades, como na evolução da metodologia utilizada para seleção das obras a serem auditadas e no aprimoramento dos sistemas que auxiliam as fiscalizações em obras (TCU, 2007).

No caso de identificação de indícios de irregularidades graves, o TCU encaminha ao Congresso um relatório recomendando a paralisação do contrato, convênio, etapa, parcela ou trecho da obra. Os resultados deste trabalho têm alcançado cifras significantes, como se pode observar no Quadro 2.

Em termos de atendimento a solicitações do Congresso Nacional, o TCU coloca como prioridade em suas diretrizes e metas de desempenho o atendimento dessas solicitações. A quantidade anual de solicitações varia muito como se observa no Quadro 2.

Os processos de Solicitação do Congresso Nacional englobam consultas, representações e solicitações de auditorias e de informações aprovadas pelo Congresso, por qualquer de suas casas ou comissões, de acordo com o estabelecido nos incisos IV e VII do art. 71 da Constituição Federal.

Outro destaque deve ser feito para a análise de contas dentro do tema Transferências Voluntárias da União. Trata-se de valores do orçamento decorrentes de emendas parlamentares e de propostas do Executivo. Essas transferências significaram, em 2006, algo em torno de 10% do Orçamento Geral da União (OGU). O TCU constatou deficiência no controle da execução dos convênios e instrumentos congêneres, por parte da Administração Pública (TCU, 2007).

Nesta subseção mostramos alguns resultados da atuação do TCU. Vimos que sua maior contribuição reflete na melhoria da Administração Pública e que o Tribunal busca concentrar esforços em trabalhos de maior abrangência com resultado mais efetivo.

### 3.2 Outras EFS – uma breve nota

Aqui estaremos apresentando, brevemente, as EFS argentina e chilena, suas características e relacionamento com o respectivo poder Legislativo.

#### 3.2.1 Argentina

O regime político argentino é presidencialista, apresentando um relacionamento entre Legislativo e Executivo profundamente afetado pelas coalizões tramadas pelo Governo para poder governar.

Segundo pesquisadores, o sistema político argentino proporciona um ambiente adverso para qualquer sistema de controle externo. Lá, Executivo e Legislativo estão normalmente dominados por um grupo dominante (BONVECCHI e RODRIGUEZ, 2006).

O artigo 85 da Constituição argentina atribui ao poder Legislativo a responsabilidade pelo controle externo do setor público nos aspectos patrimoniais, econômicos, financeiros e operacionais e determina que o Legislativo deva basear sua opinião nos relatórios da *Auditoria General de la Nación (AGN)*, a EFS argentina (BONVECCHI e RODRIGUEZ, 2006). A agência está ligada diretamente ao Poder Legislativo e adota o modelo colegiado.

O fraco sistema de freios e contrapesos da Argentina permitiu que, no governo Menem, o partido do governo dominasse os três poderes e, assim, bloqueasse o controle externo, tanto no nível da AGN como no Legislativo. Essa situação mostra como a falta de separação de poderes e de uma saudável competição política prejudica a efetividade do controle externo (SANTISO, 2007).

Na ocasião, uma forte pressão social provocou a investigação de denúncias de corrupção, onde ficou clara a importância dos achados de auditoria. As informações dos desvios vazaram de auditores da AGN, indignados com a situação estabelecida na Argentina.

A AGN foi criada pela Lei 24.156, de 1992, com uma função geral e outra específica: a função geral é fazer o controle posterior da gestão orçamentária, econômica, financeira, patrimonial legal e de gestão; a função específica é emitir uma opinião sobre situação contábil e financeira da administração central, organismos descentralizados, empresas e sociedades do Estado, entes reguladores

de serviços públicos, Prefeitura da Cidade de Buenos Aires, e entidades privatizadas adjudicantes de processos de privatização quanto às obrigações emergentes dos respectivos contratos (BONVECCHI e RODRIGUEZ, 2006).

Dispõe a Constituição argentina que a AGN é um organismo de assistência técnica do Congresso com autonomia funcional e financeira, regulamentada em lei, com personalidade jurídica que lhe permite atuar legal e administrativamente por iniciativa própria.

A instituição tem como atribuição o controle da legalidade, gestão e auditoria de toda a atividade da administração pública centralizada ou descentralizada, com qualquer tipo de organização. A agência deverá intervir no tramite de aprovação ou reprovação das contas de receitas e despesas públicas (BONVECCHI e RODRIGUEZ, 2006).

Objetivo primário da AGN é contribuir para que se adotem decisões eficazes, econômicas e eficientes em matéria de gastos e ingressos públicos (BONVECCHI e RODRIGUEZ, 2006).

A AGN pode fixar normas técnicas de suas auditorias, controlar a capacidade de estudos de auditores independentes, designar pessoal e auditores independentes e administrar o organismo. Estas atribuições são consistentes com a independência da agência (BONVECCHI e RODRIGUEZ, 2006).

No entanto, a agência não possui capacidade punitiva, o que restringe sua ação (BONVECCHI e RODRIGUEZ, 2006). Assim, a repercussão de seus relatórios é pequena, à exceção dos casos publicados pela imprensa.

A boa regulamentação da entidade descrita anteriormente fica prejudicada pelas restrições a sua independência, relatadas a seguir.

Em primeiro lugar, a AGN tem que submeter seu orçamento e seu plano de ação anual à Comissão Parlamentar Mista Revisora de Contas (CPMRC) e às comissões de Orçamento e Fazenda das duas Câmaras. Esta circunstância debilita o funcionamento da agência uma vez que a aprovação de seu orçamento e de seu plano de ação depende da aquiescência de comissões parlamentares que refletem a composição majoritária dominante (BONVECCHI e RODRIGUEZ, 2006).

Outra restrição importante é causada pela forma de escolha dos dirigentes da agência. A AGN é dirigida por um colegiado composto de sete auditores-gerais. O presidente é escolhido pelo partido político de oposição com maior número de legisladores no Congresso. Os demais membros do colegiado são escolhidos por

uma regra de composição política proporcional em cada câmara, sendo três do Senado e três da Câmara de Deputados. Esta regra produz um enfraquecimento do controle, pois os auditores designados estão, de algum modo, vinculados à maioria parlamentar, anulando o efeito de o presidente do colegiado ser da oposição (BONVECCHI e RODRIGUEZ, 2006).

Além disso, os auditores-gerais nomeiam os diretores internos também por indicação política. Na realidade, há um excesso de ingerência política na agência, provocada pela indicação política dos auditores-gerais e pela partilha da agência entre os dois principais partidos. Como resultado, os achados de auditoria são negociados ao invés de tecnicamente avaliados (SANTISO, 2007).

Uma maneira de diminuir a ingerência política na indicação dos auditores-gerais seria uma permanência no cargo mais longa, que está previsto na legislação argentina. No entanto, a prática demonstra que a direção da agência muda cada vez que o governo muda (SANTISO, 2007).

As auditorias da AGN não são consideradas importantes pelo público nem pela imprensa. Não há muita credibilidade nos resultados do controle por causa da ineficiência dos controles internos e da falta de controle gerencial. Além disso, as auditorias raramente vão além da legalidade, são feitas intempestivamente, deixando de ter papel importante para o processo de controle externo (SANTISO, 2007).

Em 2002, uma importante alteração foi adotada nos procedimentos da agência. Os relatórios de auditoria começaram a ser publicados assim que aprovados pelo colegiado, diminuindo as chances da CPMRC 'engavetar' relatórios adversos (SANTISO, 2007).

Essa situação provocou o conhecimento público de algumas irregularidades que deixaram o governo irritado. Em 2006, o Legislativo, dominado pelo partido governante, ameaçou o presidente da agência com um processo de *impeachment* com alegações sem fundamentação (SANTISO, 2007).

A *Auditoria General de la Nación* está diretamente vinculada ao poder Legislativo. Este vínculo fica a cargo da CPMRC que deve a) aprovar sua organização, normas básicas, distribuição de funções, em conjunto com as comissões de orçamento e fazenda das duas câmaras; b) aprovar o orçamento e plano de ação da agência; c) controlar as atividades de auditoria; d) analisar os informes e relatório anual da AGN; e) decidir se publica ou não o relatório anual da



AGN; e f) tem a faculdade de solicitar auditorias especiais (BONVECCHI e RODRIGUEZ, 2006).

Maruzabal Lerga (1999 apud SANTISO, 2007) sublinha que a independência (objetividade e neutralidade) da EFS tem três dimensões principais: a) independência política das autoridades governantes; b) imparcialidade de sua direção; e c) independência para realizar suas tarefas. Acrescenta o autor que nenhuma dessas três dimensões é alcançada na Argentina

No papel, a AGN é uma organização poderosa, inserida em um sistema de controle fiscal e administração financeira com regras claras e responsabilidades definidas. Apesar de ter avançado muito nessa matéria, o sistema argentino possui disfunções que limitam profundamente a efetividade da AGN e afetam adversamente o controle governamental (SANTISO, 2007).

Procuramos informações no sítio da AGN sobre suas atividades. Verificamos que a entidade emite anualmente um documento intitulado Memórias onde descreve as atividades desempenhadas no período. No entanto, esse documento não apresenta dados agregados que possam ser usados para avaliar o desempenho da entidade.

### **3.2.2 Chile**

O Chile também adota o sistema presidencialista, com predominância do Poder Executivo. Ainda assim, o Congresso impõe ao governo uma dialética de negociação.

O Estado chileno possui uma administração pública eficiente, regras confiáveis e aderência às regras legais (SANTISO, 2007).

O processo de controle orçamentário do Chile é extremamente centralizado, aplicado por uma administração pública cumpridora da lei (SANTISO, 2007).

A EFS chilena, a *Contraloría General de la República* (CGR) é uma organização independente, com status constitucional desde 1943. Adota o modelo monocrático, sem ligação com o poder Legislativo ou qualquer outro (SANTISO, 2007).

A principal atribuição da CGR é promover e preservar os princípios da legalidade e probidade na Administração Pública e nos gastos públicos. Durante o regime autoritário, a CGR adotou uma forma de atuação bastante rígida e criteriosa,

que lhe garante credibilidade até hoje. Dentre as atribuições da entidade está verificar a legalidade dos gastos, inspecionar a arrecadação fiscal, os investimentos governamentais e os recursos municipais (SANTISO, 2007).

A entidade exerce as seguintes funções: a) judicial, através de controle prévio das ações governamentais (controle da constitucionalidade, legalidade e regularidade); b) jurisprudencial, através da emissão de '*dictámenes*' (interpretação das normas legais em matéria administrativa); c) auditoria, através da realização de auditorias e inspeções *ex post* em órgãos públicos, processos, sistemas, verificação da confiabilidade dos mecanismos de controle interno e da conformidade dos servidores civis com suas obrigações legais; e d) quase-administrativa, supervisionando o sistema de contabilidade pública, o sistema de controle interno da administração, e a conformidade da administração dos recursos humanos com a previsão legal (SANTISO, 2007).

Conforme estabelece o sistema chileno, a CGR cuida da contabilidade pública e produz os demonstrativos contábeis, não havendo controle externo das contas públicas. Sem o crivo do controle externo, esses demonstrativos recebem pouca atenção no debate político.

O Banco Mundial (2004, apud SANTISO, 2007) alerta para o fato de que o controle do sistema de contabilidade pública, inclusive sua regulamentação, é uma função típica do controle interno da administração pública e não deveria ser efetuado pela CGR. Essa situação entra em choque com as atribuições de uma EFS.

A principal crítica à CRG baseia-se em sua atuação conservadora, legado do regime militar autoritário. Ela concentra sua atenção na legalidade dos gastos públicos e confiabilidade das informações contábeis e financeiras. Proceda de maneira complicada e formal, intrometendo-se em prerrogativas da Administração Pública (SANTISO, 2007).

A CGR possui poderes quase-judiciais em matéria administrativa exercidas pelo Tribunal de Contas inserido em sua organização. O Tribunal tem poderes de sanção, podendo exigir reembolso dos prejuízos trazidos ao erário através de retenção salarial, e até punir o faltoso com demissão, de acordo com a gravidade do ato ilegal (SANTISO, 2007).

A CGR é ao mesmo tempo juiz e parte, pois controla os atos administrativos dos quais participa, autorizando-os. Apesar de ter diminuído alguns controles

prévios, suas funções quase-administrativas absorvem grande parte de seus recursos, prejudicando sua função de auditoria *ex post* (SANTISO, 2007).

As garantias constitucionais de independência da entidade são: a) seu dirigente tem garantia de imovibilidade até 75 anos; b) ela não está subordinada hierarquicamente a nenhum Poder do Estado; c) suas decisões não se submetem à aprovação; e d) possui poder normativo em matérias de sua responsabilidade (SANTISO, 2007).

O controlador-geral da CGR tem amplos poderes de gestão, autonomia política e imunidade contra demissão arbitrária. Ele é nomeado pelo Presidente chileno e confirmado pelo Senado (SANTISO, 2007).

A forte independência da agência trouxe como consequência um fraco relacionamento com o Legislativo. Além de a CGR agir com liberdade, o Legislativo tem pouca atuação no processo orçamentário.

Lentos avanços vêm ocorrendo no sentido de melhorar o controle feito pelo Parlamento. A partir de 1997, o Legislativo adotou uma estratégia de controle do Executivo através de acordos formalizados em protocolos anexados ao orçamento. A partir de 2003, a comissão parlamentar incumbida de acompanhar as contas de governo e os achados de auditoria passou a ser permanente.

O relacionamento da CGR com a Administração Pública é permeado de suspeita e tensão. A entidade interfere nas ações do Executivo, através de controle prévio, impedindo a implementação de políticas com algum indício de irregularidade ao invés de orientar e corrigir (SANTISO, 2007).

A CGR desenvolveu uma cultura de controle de legalidade, e considera como privilegiadas as informações com que lida, evitando a publicidade dos resultados de suas auditorias. O efeito, evidentemente, prejudica a efetividade do controle.

Enquanto a CGR adota uma abordagem liberal do controle, exigindo apenas a conformidade com as leis, o Executivo chileno desenvolveu um sistema de controle gerencial muito bom. Em consequência, quando se aventa a possibilidade de realizar a troca de papéis, passando o controle gerencial para a EFS, há dúvida se a adoção dessa prática acrescentaria algum valor ao controle.

No mínimo, existe um conflito de interesses quando a avaliação gerencial é feita apenas dentro do próprio controle interno, mas por outro lado, há dúvidas se a avaliação gerencial seria apropriadamente feita pela CGR, principalmente por causa da visão formalística da entidade (SANTISO, 2007).

Outro ponto a ser levado em consideração é que os partidos políticos são favoráveis a um forte controle fiscal, e aceitam bem a atual política econômica e a centralização do processo orçamentário na CGR (ANIMAT e VIAL, 2004 apud SANTISO, 2007).

Além disso, existe um forte consenso social de que é necessário preservar a probidade e legalidade na Administração Pública, onde se fundamenta a credibilidade da CGR na paisagem política e social chilena (SANTISO, 2007).

O processo orçamentário chileno segue regras estáveis. O retorno da democracia não questionou o retorno do processo para o Executivo nem o limitado controle externo efetuado pelo Legislativo.

A falta de mecanismos de freios e contrapesos provoca dúvidas sobre o comportamento futuro das autoridades, assim como não permite que o país desfrute de todos os benefícios de sua boa disciplina fiscal (MARCEL E TOKEMAN, 2002 apud SANTISO, 2007).

Mas as coisas estão mudando. Em 2007, a presidente chilena, Bachelet, conseguiu indicar o novo controlador-geral da CGR para um mandato de oito anos. Trata-se de uma pessoa de fora da CGR, empossado com a missão de modernizar a entidade, e com consenso entre os partidos da necessidade dessa modernização.

A adoção de auditorias de performance pela CGR, como esperado de uma EFS, depende de mudanças na cultura da entidade, do Executivo, que desenvolveu um sistema sofisticado para avaliar o desempenho do setor público e do Legislativo, que não deseja aumentar os poderes da CGR (SANTISO, 2007).

Do exposto pode-se concluir que a CGR precisa ser reformada. O problema é como fazer essa mudança sem acabar com a eficiência do sistema orçamentário e a disciplina fiscal. Há um paradoxo na entidade de controle chilena: apesar de ser considerada antiquada, o resultado de sua ação reflete uma burocracia eficiente (SANTISO, 2007).

O desafio para o Chile é fazer uma alteração estrutural em todo o sistema de controle financeiro, mudando o foco da CGR para o controle externo, retirando da agência as atribuições características de controle interno, e assumindo modernas responsabilidades de supervisão e controle externo de gestão.

### 3.3 Comentários finais

Nesta seção, tratamos das Entidades de Fiscalização Superior, o que são e seu relacionamento com o poder Legislativo. Examinamos três modelos de EFS adotados na América Latina: monocrático, tribunal de contas e colegiado.

Vimos que as EFS evoluíram com passar do tempo, ampliando o objeto de fiscalização, multiplicando os sujeitos fiscalizados e ampliando sua margem de atuação.

Relacionamos as diversas características das EFS que, conforme a combinação engendrada pelo sistema de cada país, forma modelos institucionais próprios.

Apresentamos as conclusões de Santiso (2007) sobre as EFS do Brasil, Argentina e Chile, e as implicações políticas do relacionamento dessas entidades com o parlamento.

A seguir apresentamos as EFS de três países sul-americanos: Brasil, Argentina e Chile. Estes países foram escolhidos por apresentarem sistemas presidencialistas fortes, com EFS submetidas ou não ao Legislativo, mas com problemas nos seu funcionamento.

Descrevemos sucintamente o sistema político brasileiro e o TCU, suas atribuições e principais características. Colocamos duas posições sobre a vinculação do Tribunal ao Legislativo. Além disso, discorreremos sobre como as Comissões Parlamentares solicitam o apoio do TCU para exercer o controle externo da Administração Pública.

Falamos sobre o julgamento, pelo Legislativo, das Contas de Governo, com base no relatório do TCU.

Apresentamos alguns resultados da atuação do TCU nos anos de 2005 a 2007.

A seguir, fizemos uma breve descrição do sistema político argentino e de como um fraco sistema de freios e contrapesos pode afetar o sistema de controle externo.

Apresentamos a AGN, suas atribuições e modelo colegiado. Vimos como a boa regulamentação da agência fica prejudicada por uma grande ingerência política.

Por último, apresentamos o sistema político chileno e sua EFS, características e atuação conservadora e formalista.

Vimos que a CGR adota o modelo monocrático, é independente de qualquer dos poderes de Estado. Ela tem um fraco relacionamento com o Legislativo.

A EFS chilena tem um bom desempenho refletido na Administração Pública. No entanto, assume atribuições que melhor seriam desempenhadas pelo controle interno, prejudicando suas atribuições de EFS.

#### 4. Conclusão

O objetivo deste trabalho era descrever o papel das Entidades de Fiscalização Superior e apontar seu relacionamento com o poder Legislativo, especialmente no contexto brasileiro - do Congresso Nacional com o Tribunal de Contas da União - e fazer uma comparação com as EFS argentina e chilena e seu relacionamento com os respectivos parlamentos.

Para tanto, fizemos uma revisão teórica do papel do controle externo dentro do sistema político e apresentamos os conceitos, evolução e, principalmente, o controle parlamentar e seu relacionamento com as Entidades de Fiscalização Superior.

No Capítulo 2, mostramos a importância do controle para prevenir ou controlar certas práticas abusivas, ilegais ou inconstitucionais por parte de órgãos ou poderes do Estado. Vimos que a função de controle externo situa-se melhor dentro do poder Legislativo uma vez que este está sujeito ao controle vertical.

O controle da Administração Pública é uma função complexa e abrangente, requerendo conhecimento técnico especializado. É neste contexto que a EFS se encaixa no sistema de controle externo, em apoio ao poder Legislativo.

Comentamos que o controle Legislativo não é perfeito em nenhum país no mundo. Ele existe em maior ou menor grau, de acordo com os sistemas de governo. No sistema Presidencialista, como o do Brasil, e no sistema Parlamentarista, o controle externo é enfraquecido pela falta de interesse da coligação governante em controlar o Governo.

Além disso, mencionamos a tendência mundial de ampliar o controle social, através de ações cívicas, onde o povo passaria a exigir responsabilidade pela gestão pública. Esse controle social passa pela publicação do resultado da ação de controle.

Comentamos que seria proveitoso se fosse feita uma avaliação, com o apoio das EFS, das leis que se estendessem além de sua execução, verificando se elas atingiram os objetivos para os quais foram criadas, e que essa análise ajudaria a melhorar a produção legislativa.

No Capítulo 3, vimos que as EFS são organismos de controle técnico das finanças públicas. Elas adotam vários modelos, desenvolvidos de acordo com a cultura e tradição de cada país.

Apresentamos, também, várias características das EFS, que, através de combinações variadas, produzem modelos adaptados a cada país.

No Brasil, examinamos o Tribunal de Contas da União e seu relacionamento com o poder Legislativo. A seguir, apresentamos as EFS da Argentina e do Chile, procurando entender seu relacionamento com o Parlamento daqueles países.

O sistema político brasileiro, presidencialista com hipertrofia do Executivo, provoca desinteresse por parte do Legislativo em controlar o Executivo, o que pode ser observado no atraso do julgamento das contas de Governo.

Quanto ao relacionamento estabelecido entre o poder Legislativo e o TCU, observamos que o ordenamento institucional brasileiro prevê diversas situações para sua implementação, e esta é feita. Mas a relação entre os dois pode melhorar a partir do aumento do interesse do Parlamento em controlar o executivo.

Um bom exemplo do retorno que o entrosamento entre o Legislativo e o TCU pode proporcionar ao controle externo é a fiscalização de obras, programa implementado há vários anos no Tribunal, com grande repercussão devido aos altos valores envolvidos, e importância das obras paralisadas. Ao encontrar graves indícios de irregularidade na execução de obra pública, o TCU encaminha relatório ao Congresso, que ordena a suspensão da obra até que sejam sanadas as irregularidades apontadas.

O TCU vem sofrendo uma evolução gradual, passando do estrito controle de conformidade para auditorias de gestão. Esta posição é esperada para uma EFS moderna e eficiente, dentro dos padrões internacionais. Esse movimento, porém, é refreado pela grande quantidade de atribuições conferidas ao Tribunal frente a sua disponibilidade operacional.

Em comparação com as EFS da Argentina e do Chile, podemos verificar que a EFS brasileira está bem avançada na atualização de suas atribuições de controle externo.

No entanto, entre as diversas atribuições conferidas ao Tribunal, existem duas que estariam em oposição. Trata-se da função quase-judicial, ao fazer o julgamento das contas dos gestores e da função administrativa de realizar fiscalizações. Estas duas situações exigem linhas de atitudes e cultura diferentes. Uma solução exigiria grande transformação no Tribunal,



Na Argentina, o relacionamento da EFS com o Parlamento é pautado pela ingerência política na atuação da agência. Além disso, o sistema político presidencialista extremamente forte domina o Legislativo e o Judiciário.

A AGN apresenta disfunções que afetam a independência com que deve atuar uma EFS, uma vez que está diretamente vinculada ao Legislativo, seus dirigentes são escolhidos pelo partido ou coligação dominante e seu plano de ação é submetido ao Legislativo, que pode decidir politicamente os trabalhos que serão realizados.

A EFS chilena, ao contrário, é uma agência independente de qualquer poder de Estado. Ela é dirigida por um controlador-geral que tem amplos poderes de gestão, autonomia política e imparcialidade. A CGR tem pouco relacionamento com o Legislativo. Os achados de auditoria não são utilizados no controle, diminuindo a efetividade da agência.

Além disso, a CGR tem uma atuação conservadora, concentrada no controle de conformidade, e realiza funções próprias do controle interno da Administração Pública.

A independência do TCU é importante para produzir avaliações técnicas sem interferência política. O resultado pode ser utilizado pelo Legislativo, conforme seu interesse de controle político.

Assim, concluímos que a EFS brasileira ocupa uma posição favorável para auxiliar o Legislativo no controle externo, pois não está cooptada pelo Governo nem completamente afastada do Legislativo.

## 5. Referências bibliográficas

- ARAÚJO, M.V. *Como controlar o Estado: reflexões e propostas sobre o controle externo nas Américas, Portugal e Espanha*. Brasília: UNITEC, 1992.
- BARRETTO, P.H.T. Os sistemas tribunais de contas do Brasil e da União Européia: uma proposta de harmonização desses modelos. *In XXII Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil – Volume II*, João Pessoa: TCPB, 2003. p.62-119.
- BIGLINO CAMPOS, P. Parlamento y control de cuentas. *Revista española de control externo*, Vol. III, nº 7 (enero 2001) p.25-38.
- BONVECCHI, A.; RODRIGUEZ, J. El papel del poder legislativo en el control presupuestario: la experiencia argentina en perspectiva comparada. *In CEPAL Série Macroeconomía del desarrollo*, nº 51, División de Desarrollo Económico, Naciones Unidas. Santiago de Chile, julio de 2006, 77 páginas.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRITTO, C.A. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *In: O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 59-75.
- BUGARIN, M.S.; VIEIRA L.M.; GARCIA L.M. *Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.
- CONGRESSO DA INTOSAI, 9., 1998, Lima, Peru. *Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización*. Lima: INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI), 1998. Disponível em [http://www.intosai.org/es/portal/documents/intosai/general/lima\\_declaration/](http://www.intosai.org/es/portal/documents/intosai/general/lima_declaration/) Acesso em 7 nov. 2008.
- COSTA, L.B.D. *Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no estado democrático de direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- DROMI, R. *Modernización del Control Público*. Madrid: Hispania Libros, 2005.
- FERNANDES, J.U.J. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, I. El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español. *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 20, num. 60. Septiembre-diciembre 2000, p. 89-113.

- FIGUEIREDO, A.C. Instituições e política no controle do Executivo. *DADOS Revista de Ciências Sociais*, Vol. 44, nº 4, p 689-727, 2001.
- LAGES, M.V.P. Tribunal de Contas: Órgão constitucional de soberania. In XXII Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil – Volume II, João Pessoa: TCPB, 2003. p.803-849.
- LEMOS, L.B.S. O controle legislativo no Brasil pós-1988. In: Jairo Nicolau; Timothy Power. (Org.). *Instituições Representativas no Brasil: Balanço e Reformas*. 1a. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, v. -, p. 37-54.
- LEMOS L.B.S. *Controle Legislativo em democracias presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada*. 2005. 243f. Tese de doutorado (Centro de Estudos e Pós-Graduação sobre as Américas-CEPPAC, Instituto de Ciências Sociais) Universidade de Brasília.
- MOREIRA NETO D. de F. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho do Tribunais de Contas. In: *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 77-130.
- O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*. nº 44, p. 27-54, 1998.
- OSÉS ABANDO, J. *Parlamento, Tribunal de Cuentas y evaluación*. *Revista Auditoria Pública*, nº 11, outubro 1997, p.57-61 (Espanha).
- PESSANHA, C. *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. 1997. 194f. Tese Doutorado Universidade de São Paulo-USP.
- REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DE DEPUTADOS. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/regimentointerno.html>. Acesso em: 07 nov. 2008.
- REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/>. Acesso em: 07 nov. 2008.
- SANCHEZ NAVARRO, A.J. Control parlamentário y minorias. *Revista de Estudios Políticos*, nº 88, abril-junio 1995, p.223-255 (Espanha)
- SANTISO, C. Eyes wide shut? The politics of autonomous audit agencies in emerging economies. (2007) Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALMGMT/Resources/313217-1196229169083/4441154-1196273114377/4444384-1196273135391/Santiso2007EyesWideShutWorkingPaper.pdf>. Acesso em: 08 out. 2008.

SILVA, J.A. *Curso de Direito constitucional positivo*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

SPECK, B.W. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, 2000.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório anual de atividades 2005*. Disponível em:

[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes\\_institucionais/relatorios/elatorios\\_atividades](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/relatorios/elatorios_atividades). Acesso em 7 nov. 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório anual de atividades 2006*. Disponível em:

[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes\\_institucionais/relatorios/elatorios\\_atividades](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/relatorios/elatorios_atividades). Acesso em 7 nov. 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório anual de atividades 2007*. Disponível em:

[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes\\_institucionais/relatorios/elatorios\\_atividades](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/relatorios/elatorios_atividades). Acesso em 7 nov. 2008.

VALLÈS VIVES, F. *Control externo del gasto público y Estado constitucional*. 2001. 631f. Tese de doutorado em direito (Departament de Ciencia Política i Dret Públic) Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.