

10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP

Ciência Política: Memória e Futuro

Agosto de 2016 – Belo Horizonte – MG

Área Temática:

**O CONTROLE EXTERNO NO BRASIL E NO CHILE: ACCOUNTABILITY HORIZONTAL E
QUALIDADE DA DEMOCRACIA**

Por

Monique Menezes

Universidade Federal do Piauí – UFPI

Teresina, Agosto de 2016.

1 Introdução

A ideia de se analisar a qualidade da democracia vem ganhando força na literatura de Ciência Política nos últimos anos, com destaque para os trabalhos desenvolvidos por Diamond e Molino (2005). A análise dos autores considera a qualidade da democracia um conceito multidimensional, no qual controle externo encaixa-se em na dimensão de accountability horizontal. Para Diamond e Molino (2005), os cidadãos devem ter a oportunidade de julgar o desempenho dos governos através das eleições, bem como as instituições governamentais devem manter uma as outras legalmente responsivas, gerando o que os autores denominam como qualidade de procedimentos.

Guillermo O'Donnell (1994) classifica e qualifica accountability em dois níveis: horizontal e vertical. Esta última refere-se às ações realizadas, por grupos ou indivíduos, que afetam aqueles que ocupam posições em instituições do Estado, sejam eles eleitos ou não. A segunda definição apresentada pelo autor, a accountability horizontal, consiste na existência de agências estatais que possuem o direito e o poder legal para a realização de ações de supervisão de rotina e a imputação de sanções legais sobre outras agências do Estado. Neste artigo, analiso a *accountability* horizontal a partir do controle externo do Poder Legislativo, exercido pelas Instituições de Fiscalização Superior – IFS do Brasil e do Chile. As instituições de fiscalização superior assumiram historicamente dois desenhos institucionais, a saber: o de tribunal de contas, semelhante ao Tribunal de Contas da União - TUC no Brasil, e o de auditor geral, com desenho similar ao da Contraloría General de la República de Chile – CGR. Apesar de arranjos institucionais distintos os órgãos de controle externo possuem a mesma missão institucional: auxiliar os parlamentares no controle fiscal e programático da burocracia do Executivo. É nesta chave de análise que este artigo se insere: na função de fiscalização e de controle do Poder Legislativo sobre o Executivo. Considero que apesar de a produção de leis seja a tarefa mais visível do Legislativo, seu papel fiscalizador também apresenta grande relevância para a qualidade da democracia.

Deve-se destacar que apesar da importância do controle externo para a democracia, existem poucas pesquisas no Brasil e nos demais países da América do Sul, na área de Ciência Política, dedicando-se ao tema. Em função disso as questões de fundo deste artigo são: *Em que medida essas instituições podem contribuir para a qualidade da democracia? Em outras palavras, essas instituições contribuem para aumentar a accountability da burocracia do Executivo?*

O artigo parte da seguinte hipótese de pesquisa: *As instituições de controle externo são um importante instrumento para a qualidade da democracia, na medida em que aumentam a responsividade das ações governamentais*. Entretanto, a contribuição desses órgãos para a qualidade da democracia depende da efetividade do seu controle. Deste modo, para testar a hipótese selecionei duas variáveis: autonomia e desempenho. Essas variáveis serão detalhadas na seção de metodologia.

2 Qualidade da Democracia

Para discutir sobre qualidade da democracia é imperativo discutir o conceito de democracia. Isto é importante por que neste artigo desejo relacionar o trabalho das instituições de controle externo com a qualidade do regime democrático. A literatura de Ciência Política utiliza diferentes abordagens para definição do regime democrático: constitucional, substantiva, procedimental e processual (Tilly 2007, 7). Neste trabalho concentro minha análise na explicação *processual*, que identifica um conjunto de processos contínuos necessários para que um dado país seja classificado como democrático.

Em a *Poliarquia* Robert Dahl (1997: 25) argumenta que a principal característica de um regime democrático consiste na “*contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos*”. Posteriormente, Dahl (2001) apresenta cinco critérios para que uma comunidade seja considerada uma democracia, são eles:

- Participação efetiva – antes de uma política ser adotada, todos os membros da comunidade devem possuir oportunidades iguais e efetivas para emitir sua opinião aos demais.
- Igualdade de voto – todos os membros devem ter oportunidade iguais e efetivas de votos sobre a política. Além disso, todos os votos devem possuir o mesmo peso.
- Entendimento esclarecido – todos devem ter oportunidades iguais e efetivas de conhecer sobre as políticas alternativas e suas possíveis consequências.
- Controle do programa de planejamento – todos devem ter oportunidade para decidir como e quais questões devem ser inseridas no planejamento. Desta forma, a participação, a igualdade de voto e o entendimento esclarecido são critérios constantes que nunca se encerram. E, conseqüentemente, as políticas de um regime democrático estão sempre abertas a mudanças.
- Inclusão dos adultos – todos os adultos com residência permanente devem possuir pleno direito de cidadão. (DAHL, 2001:49).

Ao pensar esses critérios Dahl (2001) argumenta que está realizando um exercício teórico para uma associação de menor escala. Ao mudar de uma comunidade local para governos nacionais, o autor apresenta a necessidade de alguns arranjos institucionais para que um país seja governado democraticamente. Deste modo, para que um regime político seja considerado uma “democracia poliárquica” deve apresentar as seguintes instituições:

- Funcionários eleitos – o controle da política é realizada por funcionários/políticos eleitos pelos cidadãos.
- Eleições livres, justas e frequentes – os políticos são selecionados em eleições frequentes e justas, onde a coerção deve ser rara.
- Liberdade de expressão – os cidadãos devem possuir o direito de se expressarem livremente, sem o risco de punições. Isso inclui crítica aos políticos eleitos, ao governo, ao regime ou à ideologia dominante.
- Autonomia para associação – os cidadãos possuem o direito de formar associações como partidos políticos ou grupos de interesses.
- Cidadania inclusiva – todos os adultos com residência fixa no país devem ter pleno acesso aos direitos disponíveis aos demais cidadãos e necessários as cinco instituições políticas citadas acima. (DAHL, 2001: 100).

A obra de Dahl contribui de forma singular para entendimento sobre os critérios básicos das democracias representativas contemporâneas. No entanto, seu exercício teórico apresenta um modelo estático: sim ou não. Como argumentado por Tilly (2007), se o regime político opera as seis instituições listadas por Dahl (2001) temos uma poliarquia democrática. Mas se uma das instituições não funciona plenamente ou um dos critérios não são atendidos, o regime deixa de ser uma democracia. Neste sentido, trabalhar com uma abordagem gradativa do regime democrático torna-se mais interessante, uma vez que a análise empírica dos regimes mostram que a consolidação da democracia ocorre em graus distintos (DIAMOND e MORLINO, 2005).

Dimensões da Qualidade da Democracia

A consolidação do processo de democratização iniciado na década de 1970 do século passado modificou a atenção dos pesquisadores, que antes estavam preocupados em explicar o processo de transição democrática. Atualmente, a literatura tem se concentrado em explicar a variação existente entre as instituições democráticas de distintos países. Como argumentado por Hagopian (2005), enquanto algumas nações da América Latina como Colômbia e Venezuela têm apresentado uma certa erosão em seus regimes democráticos com desrespeitos aos direitos civis e políticos e medidas populistas, outros

países mostram-se estáveis democracias. *O que explicaria essas diferenças entre os países da região?*

A qualidade da democracia em países como Costa Rica e Uruguai tem sido apontada como variável chave desta estabilidade. Em outras palavras, a qualidade das instituições que resultaram do processo de democratização do século passado afeta diretamente o grau da qualidade da democracia representativa atual nos diversos países.

Na definição minimalista, o regime democrático representativo é composto por: sufrágio universal da população adulta; eleições sistemáticas, livres, competitivas e justas; mais de um partido competindo; e fontes alternativas de informações. Esta visão do regime democrático, inaugurada por Schumpeter (1961) tem como principal crítica o fato de concentrar-se no processo eleitoral e conferir pouca ou nenhuma atenção ao que ocorre nas demais instituições democráticas como o Judiciário, as instituições de controle externo, a polícia, dentre outras. Dahl (1997) complementa o conceito, acrescentando a necessidade de assegurar a contestação pública e a participação efetiva dos cidadãos, de modo que possam participar da escolha dos representantes e que eles próprios também possam competir por cargos públicos. Além disso, o autor também inclui a obrigação da responsividade contínua dos governantes para com a sociedade.

Como argumentado por Moisés (2008, p. 66), o processo de democratização garante, especialmente, a igualdade perante a lei e os direitos de participação e representação no regime democrático. Contudo, outros princípios relacionados à boa governança do regime – transparência, responsabilização e a universalização – são etapas complementares que se consolidam junto com o novo regime político. Em função disso, observa-se na análise comparada entre os países que o avanço de cada uma dessas etapas progride de forma gradual. Daí que se coloca a questão da qualidade da democracia, no sentido de verificarmos como as diferentes dimensões do regime representativo se desenvolvem/desenvolveram nos distintos países.

A definição sobre a qualidade da democracia apresentada por Diamond e Morlino (2005) tem sido a mais difundida pelos estudiosos do tema, para a operacionalização e medição do que seria uma boa democracia. Os autores iniciam o argumento considerando que uma democracia com qualidade seria aquela que provesse aos seus cidadãos um alto grau de liberdade, igualdade política e controle popular sobre as políticas públicas e com governantes que atuem de forma legítima, de acordo com a lei (p. xi). A partir desta definição, Diamond e Morlino (2005) identificam oito dimensões, segundo a qual a qualidade da democracia pode variar. As cinco primeiras, são caracterizadas como procedimentais, a

saber: o primado da lei, participação política, a competição política e a *accountability* horizontal e vertical. O ponto central dessas dimensões consiste no fato de que em uma democracia, as instâncias participativas devem ir além da disputa eleitoral, com a participação de uma sociedade civil ativa e mobilizada que compartilhe das decisões públicas junto com os políticos eleitos e a burocracia.

Outras duas dimensões são apresentadas pelos autores referem-se ao conteúdo da democracia, são elas: primeiro, o respeito pelas liberdades civis e os direitos políticos e, segundo, a progressiva igualdade política. Essas duas variáveis normativas assegurariam a legitimidade do regime, sob o qual foram constituídas as representações e os valores dos indivíduos em uma dada sociedade (MOISÉS, 2008). Por fim, a dimensão da *responsividade* dos governantes, no qual se verifica em que medida as políticas públicas atendem às demandas e às preferências dos cidadãos.

Neste artigo, meu interesse está centrado na dimensão da *accountability* horizontal. Diamond e Morlino (2005) partem do princípio de que para uma democracia com qualidade se faz necessário que os políticos eleitos e a sua burocracia respondam por suas ações às instituições de controle e fiscalização, existentes dentro do Estado. E, ao mesmo tempo, que essas instituições possuam poder legal para impor sanções aos atos ilegais. As relações de *accountability* horizontal, em oposição à vertical, ocorre dentro do Estado através do monitoramento e da investigação realizada por instituições como: comissões parlamentares, corte constitucional, instituições de combate à corrupção, instituições de fiscalização superior, tribunal eleitoral independente, dentre outras. Contudo, sua característica crucial é a possibilidade de impor sanções aos políticos e aos burocratas que apresentem um comportamento à margem da lei (O'DONNELL, 1998). Neste contexto, na próxima seção discuto se as instituições de controle externo podem ser consideradas ou não órgãos de *accountability* horizontal.

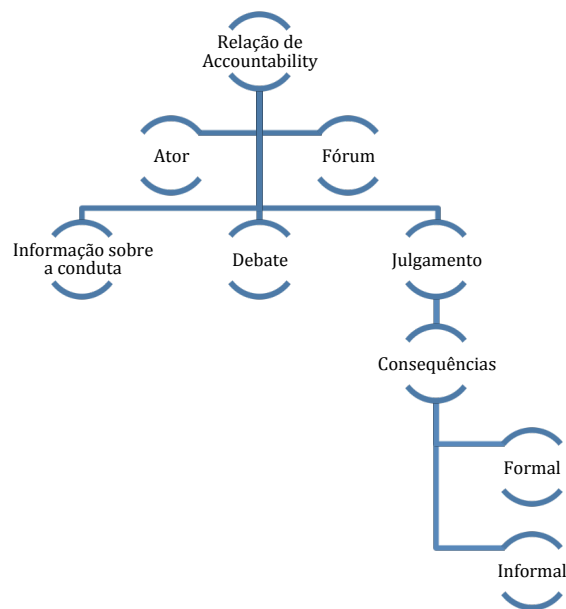
3 Accountability e Instituições de Controle Externo

O termo *accountability* tem sido amplamente debatido pela literatura de ciência política, apresentando grande centralidade na discussão sobre democracia representativa. No entanto, sua definição nem sempre é fácil, tendo em vista a amplitude do seu conceito, que nos permite aplicá-lo em diferentes contextos de análise.

De forma ampla, *accountability* existe quando há uma relação entre um ator e um fórum (instituições ou atores), no qual o ator possui a obrigação de explicar e justificar suas ações. Este fórum pode questionar e julgar essas ações do ator e impor sanções (BOVENS: 2007,

450). Neste trabalho, complemento esta definição o que foi apresentado por Pelizzo e Stapenshurst (2014), que especificam a *accountability* a partir de dois estágios, a saber: responsabilização (*answerability*) e aplicação de normas (*enforcement*). Nas palavras dos autores: “*Answerability means having the obligation to answer questions regarding decisions and/or actions. (...) Enforcement, by contrast, suggest that the public or the institution responsible for the accountability can sanction the offending party or remedy the contravening behavior*”. (pág, 2).

Figure 1 – Relação de Accountability



Fonte: Bovens, 2007: 454

A definição dos autores nos sugere que a *accountability* ocorre não apenas por resultado, mas também pelo controle que um mandante possui sobre o seu mandatário. Neste sentido, um mandatário é *accountable* ao um mandante somente quando há um controle efetivo por parte deste sobre aquele.

Considerando a definição e o modelo proposto por Bovens (2007), a relação de accountability é qualificada somente se atender a três critérios básicos:

- Provisão de informações: o ator deve ser obrigado a informar ao fórum sobre sua conduta;
- Debate: deve haver oportunidades para o fórum debater com o ator sobre sua conduta, como deve haver também mecanismos para que o ator se explique e justifique suas ações, no curso deste debate.

- Consequências: ambas as partes dessa relação deve saber que o fórum ou uma terceira parte possui a capacidade de julgar e que este julgamento apresentará consequências.

A centralidade desta discussão nos regimes democráticos contemporâneos se dá em virtude da necessidade de um permanente controle da burocracia e dos políticos eleitos. Como argumentado por O'Donnell (1998:33), as correntes democrática, republicana e liberal convergem para a necessidade do império da lei (Estado de Direito). Mesmo apresentando pontos de partidas distintos, a atividade pública exercida por burocratas e políticos devem estar sujeitas à lei. A *accountability* tem sido analisada como um aspecto importante para governança democrática, sendo percebida como um atributo chave para democracia e para a qualidade da democracia (NOUSSI, 2013: 94).

A literatura aponta três tipos de *accountability*, a saber:

- Vertical – relação de supervisão e controle que ocorre entre a sociedade e o Estado, especialmente, através das eleições. Embora seja de fundamental importância a *accountability* vertical não é suficiente para manter o controle sobre o Estado.
- Horizontal – relação de supervisão e controle que ocorre entre agências do Estado. Este conceito foi desenvolvido inicialmente por O'Donnell (1998), refere-se especificamente, a capacidade de instituições controlarem os abusos cometidos por agentes públicos.
- Societal - refere-se a uma efetiva participação dos cidadãos e de organizações da sociedade civil nas relações de *accountability*. Organizações não governamentais e a mídia expressam bem este tipo de *accountability*. (PELIZZO E STAPENSHURST 2014).

Como argumentado por Noussi (2013) há um consenso na literatura de Ciência Política de que a *accountability* é um importante aspecto para o desenvolvimento de uma democracia com qualidade. Mas as instituições de controle externo são órgãos de *accountability* horizontal? Elas contribuem para a qualidade da democracia? Neste artigo, argumento que sim, uma vez que essas instituições recebem uma delegação do Poder Legislativo para fiscalizarem outras agências de Estado. A principal função do controle externo reside justamente coibir os abusos cometidos por políticos eleitos e burocratas.

4 Metodologia

A abordagem metodológica deste artigo será qualitativa. A primeira técnica selecionada será a análise comparativa qualitativa, este tipo de enfoque permite ao pesquisador realizar

análises comparadas, estabelecendo relações entorno dos casos analisados e o modelo teórico utilizado. O segundo procedimento utilizado será a análise documental, especificamente, a de discurso. A análise de discurso tem como ponto central a busca do conhecimento de uma realidade por detrás do texto, por meio de um estudo crítico do documento.

A partir da análise documental, será elaborado um índice de autonomia e desempenho com o uso da técnica Qualitative Comparative Analysis – QCA. Este procedimento de pesquisa analisa objetos em que as observações possuem natureza qualitativa e podem ser separadas em grupos com características distintivas e permitem associações sistemáticas por meio de testes lógicos (RAGIN 2009). Por ser qualitativa, a QCA permite a análise de fenômenos derivados de conceitos abstratos (BERG-SCHLOSSER, MEUR, RIHOUX and RAGIN 2009), como é o caso da autonomia e do desempenho das Instituições de Fiscalização Superior.

5 Análise Comparada do Controle Externo entre Brasil e Chile

Nesta seção analisamos os países selecionados para o estudo da *accountability* horizontal, Chile e Brasil, através da análise das Instituições de Fiscalização Superior, responsável pelo controle externo nos dois países. A seleção dos dois países justifica-se pela importância econômica e social que ambos representam no contexto da América Sul.

Como destacado por Pessanha (2009), as Instituições de Fiscalização Superior assumiram historicamente dois desenhos institucionais, a saber: o de tribunal de contas e o de auditor geral. Em geral, os tribunais são constituídos por um colegiado com algum grau de autonomia em relação à administração pública e ao Legislativo. Já o modelo de auditor geral, é caracterizado pela liderança monocrática do auditor e pela maior aproximação do parlamento. Ressalta-se, ainda, que há países como é o caso argentino que existe um Conselho de Contas. O modelo é praticamente, o mesmo de auditor geral, entretanto, no topo da instituição existe um colegiado de auditores.

A tradição institucional inicial da América Latina foi a de tribunal de contas, mas ao longo do século XX alguns países migraram para o modelo de auditor geral. O Brasil é uma das exceções da região com o Tribunal de Contas da União (TCU) criado ainda no século XIX. Seu *status* constitucional vincula-o ao Poder Legislativo como órgão auxiliar do Congresso Nacional, cujo principal objetivo é realizar o controle externo dos demais Poderes. Como mencionado por Menezes (2015a) o desenho institucional da Corte de Contas variou ao longo do século 20, de acordo com o papel exercido pelo Legislativo. Seu papel expandiu-se em períodos democráticos e recuou durante os momentos autoritários.

Já no Chile temos a Contraloría General de la República (CGR), com o desenho instrucional de auditor geral. A CGR possui algumas peculiaridades que a torna única. A primeira a ser destacada é o fato de a CGR não se encontrar vinculada a nenhum dos Poderes, Legislativo, Executivo ou Judiciário. Em função disso, muitas vezes é tratada como um “*quarto Poder*”. A segunda característica que a distingue, consiste na existência de mecanismos institucionais que normalmente são encontrados no modelo de tribunal de contas, o que lhe permite o exercício de poderes quase judiciais. Isso ocorre, especialmente, pelo fato do controle externo no Chile ter adotado o modelo de tribunal de contas até o início do século XX. Na década de 1920, a mudança para o modelo de auditor geral foi fortemente influenciada pelos Estados Unidos, que enviaram uma missão de *experts* financeiros à América Latina e recomendaram a alteração de desenho institucional em vários países.

A tabela a seguir apresenta o desenho institucional das instituições de controle externo do Brasil e do Chile. Como pode ser observado e será destacado ao longo do texto, embora os países possuam instituições com desenhos institucionais distintos, com o Brasil adotando o modelo de tribunal e o Chile de auditor geral, os países possuem algumas similaridades nas funções de controle externo. Isso porque a CGR possui um desenho híbrido com funções de tribunal de contas e de auditor geral. O poder de aplicar sanções às demais instituições do Estado é típico do modelo de Tribunal de Contas, no entanto, podemos observar na tabela a seguir que a CGR, assim como o TCU, também possui esta atribuição.

Tabela 1 – Desenho Institucional das Instituições de Fiscalização Superior: Brasil e Chile

País	Brasil	Chile
Nome da IFS	Tribunal de Contas da União - TCU	Contraloría General de la República de Chile
Cláusula Constitucional	Constituição de 1988, arts. 71 a 75	Constituição de 1980, arts. 87 a 89
Lei Orgânica	Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União de 1992, Lei 8.443.	Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República de 1943 e reformada em 1964
Tipo de IFS	Tribunal de Contas	Auditor Geral
Criação	1890	1927
Estrutura Decisória	Colegiada (9) Ministros	Monocrática (1) Auditor Geral
Indicação do(s) Líder(es)	Legislativo (6) e Executivo (3), sendo somente 1 Ministro de livre escolha do Presidente. Os outros dois são selecionados a partir de uma lista elaborada pelo TCU. Todos devem ser aprovados pelo Senado	Executivo com anuência do Senado (três quintos dos seus membros em exercício).
Mandato	Vitalício	Oito anos, sem recondução
Controle ex-ante	Não	Sim
Vínculo	Auxiliar ao Poder Legislativo, mas na prática atua com ampla autonomia	Autônomo, sem vínculo a nenhum poder
Poder de sanção legal	Sim. Aplicação de multas, ressarcimento de recursos públicos, indisponibilidade dos bens, recomendar ou determinar mudanças para aperfeiçoar uma política pública, ilegitimidade etc.	Sim. Aplicação de multas, ressarcimento de recursos públicos, indisponibilidade dos bens, recomendar mudanças para aperfeiçoar uma política pública, etc
Recursos das Decisões	Sim. Judiciário	Sim. Judiciário.
Jurisdição	Todas as instituições relacionadas ao	Todas as instituições relacionadas ao

	governo central, agências reguladoras, serviços privatizados, etc	governo central, agências reguladoras, serviços privatizados, etc
Independência financeira	Sim	Sim
Prestação de Contas	Poder Legislativo	Legislativo
Tipo de Fiscalização	Auditorias financeira, regularidade e desempenho.	Auditorias financeira, regularidade e desempenho.
Contas do Presidente da República	Fiscaliza e emite parecer	Fiscaliza e emite parecer

Fonte: Elaborado pela Autora

Nas próximas subseções analisarei a efetividade das CGR e do TCU e a contribuição das instituições de controle externo à qualidade da democracia. O estudo será realizado a partir da análise das seguintes variáveis:

- Autonomia – nesta variável verificaremos o grau de autonomia da instituição para a realização do controle externo.
- Desempenho da instituição – esta variável será medida a partir da análise do mandato dos órgãos de controle externo.

5.1 Autonomia

As instituições de controle externo na América Latina apresentam variadas formas de desenho institucional e diferentes graus de autonomia. No modelo de auditor geral, o órgão de controle externo, costuma ser mais próximo e dependente ao Poder Legislativo, enquanto o desenho de tribunal de contas há uma maior independência. Contudo, os desenhos das instituições são bastante diversificados, há casos em que o órgão de controle possui autonomia constitucional que garante ampla autonomia em relação aos três Poderes, como no caso dos órgãos chileno, peruano e colombiano.

O debate em torno do grau de autonomia do controle externo em relação aos representantes eleitos, especificamente, ao Poder Legislativo é objeto de discussão na literatura especializada (MELO, 2007; MENEZES 2015a; ARCKEMAN, 2011; PEREZ, 2011, entre outros). Apesar da necessidade de algum grau de autonomia técnica esses órgãos precisam prestar contas ao Legislativo. A literatura especializada tem observado que a autonomia varia bastante (MENEZES, 2015a), de acordo com as regras do desenho institucional. A independência total do controle externo não é desejável (PELIZZO e STAPENHURST 2014), uma vez que em regimes democráticos todos os órgãos devem responder aos políticos eleitos, a partir de eleições limpas e justas. Contudo, um trabalho com autonomia para selecionar auditorias e aplicar sanções é importante para a credibilidade do controle externo e, conseqüentemente, sua efetividade. Considerando este contexto, a autonomia é analisada a partir das seguintes características institucionais:

- Acesso à informação: O controle externo deve ter acesso aos documentos de todos os órgãos sujeitos à fiscalização;
- Mandato dos líderes: Quanto maior o tempo de mandato dos líderes, maior a sua independência;
- Seleção dos líderes: Os procedimentos de escolha dos líderes devem seguir normas claras e objetivos;
- Estabilidade do mandato: O mandato, a forma de seleção e a remoção dos líderes da instituição de fiscalização superior devem ser garantidas constitucionalmente, garantindo a estabilidade do desenho institucional. Constituições são mais difíceis de mudar, quando comparadas às leis ordinárias;
- Salários: Quanto maior a remuneração dos líderes e dos demais auditores, melhor será a atração de bons quadros para a instituição de controle;
- Orçamento: Quanto maior orçamento, maior a possibilidade de treinamento, aplicação de bons métodos de auditoria e capacitação técnica (BLUME E VOIGT, 2007: 9)

Acesso à informação

A análise comparada dos países selecionados a partir das características descritas acima mostra algumas convergências. Tanto no Brasil quanto no Chile, foi possível observar na legislação acesso o livre às informações, por parte do controle externo.

No caso do Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101 de 2000 e a Lei de Acesso à Informação nº 12.527 de 2011 foram fundamentais para aumentar o grau de transparência das contas públicas. Embora o acesso à informação já estivesse previsto na Constituição de 1988, somente em 2011 houve uma normatização. No que se refere à Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira, sua regulamentação auxilia o TCU na análise das contas públicas.

Ao analisarmos a evolução normativa do acesso à informação no Chile é possível observamos que até os anos de 1980 havia um certo conservadorismo sobre a publicidade dos atos públicos. Já nos anos de 1990, ganha força o argumento da publicidade dos atos públicos. Até que em 2008 entra em vigor a Lei 20.285 conhecida como *Ley Acceso a la Información Pública (LAIP)* (Cepeda 2013).

Tempo de Mandato dos Líderes

No que se refere ao mandato, a literatura entende que quanto maior o período à frente do controle externo, maior será a autonomia dos seus líderes. A Constituição brasileira garante aos ministros que compõe o Tribunal de Contas da União (TCU) as mesmas prerrogativas dos ministros do Superior Tribunal de Justiça, incluindo a vitaliciedade no cargo. No Chile, o

auditor geral da CGR é nomeado por 8 anos, sem possibilidade de recondução ao cargo. Esta regra foi instituída em 2005, antes deste período o controlador possuía mandato vitalício ou até a idade de aposentadoria compulsória no serviço público: 75 anos.

Blume e Voigt (2007) argumentam que quando há possibilidade de recondução, aumentam as chances da instituição de controle externo trabalhar em função dos interesses daqueles que possuem o poder de renovação do mandato, em detrimento do interesse público. Assim, o ideal seria um longo mandato como ocorre no *Government Accountability Office – GAO* dos Estados Unidos, no qual o controlador é indicado para exercer sua função por um período de 15 anos, sem prorrogações. No Chile e no Brasil temos situações distintas, mas que garantem uma ampla autonomia institucional. Enquanto no Brasil há o instituto da vitaliciedade, no Chile o mandato é por um tempo amplo, mas sem recondução.

Seleção dos Líderes

O procedimento da escolha dos líderes é uma ferramenta institucional relevante, pois o processo de seleção deve ser transparente e idôneo. Quando a indicação recai em ex-membros do governo para ocupar cargos de auditores ou de ministros, o controle externo perde sua essência, já que eles serão nomeados para fiscalizar possíveis ações de um governo ao qual fizeram parte.

No Brasil, o colegiado de Ministros é composto em sua maioria por ex-congressistas, que em muitos casos foram filiados à ex-partidos do governo. O efeito da politização, no entanto, é minimizado ao longo dos anos com o estatuto da vitaliciedade (MENEZES, 2015b). Neste caso, temos uma composição de técnicos e ex-políticos que representam maiorias passadas do Congresso Nacional. Já no Chile a direção da CGR é realizada pelo Controlador Geral de forma monocrática. Desde a década de 1960, a instituição obteve 7 controladores gerais, considerando o atual. Até 2007 o perfil predominante foi o de funcionários da própria CGR. No entanto, o último controlador 2007-2015 e o atual são advogados e acadêmicos de carreira, não pertencentes ao quadro da CGR. Deve-se destacar que em 2015 foi indicado pela Presidente Michelle Bachelet um ex-integrante do seu governo para o cargo de Controlador Geral, a nomeação foi rechaçado pelo Senado chileno, sob o argumento de ser um ex-participante do Poder Executivo.

A seleção dos Ministros deve obedecer alguns pré-requisitos no Brasil, conforme o art. 79 da Constituição Federal. Entre eles estão: ser brasileiro, ter mais de 35 e menos de 75 anos, idoneidade moral e reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional. Dos nove (9) Ministros do Tribunal de Contas da

União três (3) são escolhidos pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento. Os outros seis são nomeados livremente pelo Congresso Nacional.

Os requisitos institucionais para indicação e seleção do Auditor Geral são: ser advogado com experiência mínima de dez anos, ter no mínimo quarenta anos de idade e ser eleitor. Sua nomeação é realizada pelo Presidente, com anuência de três quintos do Senado.

Estabilidade do Mandato

De acordo com Blume e Voigt (2007) quanto maior a estabilidade dos líderes em seus cargos, maior será a autonomia da instituição de controle externo. Esta estabilidade deve ser garantida em lei. Os ministros da Corte de Contas brasileira possuem essa garantia, uma vez que a o processo de nomeação e remoção estão garantidos na Constituição de 1988, Art. 73. Destaca-se que a alteração da Constituição brasileira requer maioria qualificada nas duas casas, Senado e Câmara dos Deputados, em dois turnos.

O Art. 73 da Constituição apresenta as garantias dos ministros dos ministros do TCU, são elas: vitaliciedade (não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado), inamovibilidade, aposentadoria integral, entre outros. Assim, observamos uma ampla estabilidade do mandato para o Brasil permitindo, em tese, um trabalho bastante autônomo.

A Lei 10.336, que trata do ordenamento da CGR chilena, prevê a inamovibilidade do cargo de controlador e subcontrolador. Ambos possuem as mesmas prerrogativas dos membros Tribunal Superior de Justiça e só podem ser destituídos pelo Presidente da República, mediante a ordem judicial. Os líderes do controle externo no Chile, assim como no Brasil, gozam das mesmas prerrogativas dos Ministros da Suprema Corte. No entanto, a regulamentação consta na lei orgânica da CGR e não na Constituição do país. Para dificultar ainda mais a inamovibilidade a regulação deveria constar na Constituição, como ocorre no Brasil, na medida em que Constituições são mais difíceis de serem alteradas.

Remuneração

A remuneração dos líderes do corpo funcional é a quinta característica citada pela literatura para compor a variável de autonomia. O argumento refere-se, sobretudo, ao salário da direção das instituições de controle, no nosso caso dos Ministros e do Controlador Geral. Quanto maior a remuneração, maiores são as chances de atrair bons quadros para a direção e o corpo técnico da instituição.

Ao analisar o quadro de remuneração dos responsáveis pelas instituições de controle externo analisadas neste artigo, podemos verificar que no Brasil há uma ampla diferença entre os salários dos Ministros do TCU. A média salarial é de \$ 15,000, mas varia entre \$ 11,000 e \$ 20,000. Já o Controlador Geral do Chile recebe, aproximadamente, \$ 11,000. Deve-se destacar que os Ministros brasileiros recebem acima do limite permitido pela Constituição Federal para os servidores públicos, por acumularem o salário e outras gratificações como a aposentadoria do Congresso Nacional, no caso dos ex-parlamentares¹.

Se consideramos as exigências formais do cargo de liderança de uma entidade de fiscalização superior, seja do ponto de vista da experiência exigida, seja da responsabilidade do cargo, os salários oferecidos não são tão atrativos quando comparados ao mercado privado. Um profissional com a experiência necessária para ocupar o cargo de Controlador Geral ou Ministro de uma Corte de Contas pode atingir remunerações mais elevadas das descritas acima. Entretanto, o prestígio e a influência política do cargo faz com que ele torne-se atrativo. Soma-se a isto, o fato de que no Brasil além da remuneração o ministro recebe diversos benefícios como auxílio moradia, carro com motorista, telefone celular ilimitado, quotas de passagens aéreas e diárias, etc. Neste sentido, consideramos que o *status* do cargo representa sua maior atratividade, em detrimento do salário.

Orçamento da Instituição

O orçamento da instituição de controle externo é um importante indicador para sua efetividade. A qualificação e o treinamento dos funcionários permitem à agência aplicar métodos modernos de auditorias e ampliar a amostra de auditorias.

A tabela abaixo apresenta a evolução do orçamento das duas instituições de controle externo. Podemos verificar que o orçamento do TCU é bem superior ao da CGR. Esta diferença justifica-se, especialmente, pelas dimensões continentais do Brasil. Ambas instituições, CGR e TCU, possuem representações regionais. No entanto, enquanto o TCU é representado nos 26 estados, além do Distrito Federal, a CGR se faz presente em 14 regiões do Chile, além de Santiago. Chama a atenção, ainda, o orçamento crescente das instituições entre 2007 e 2014 e o recuo no orçamento da CGR em 2015, fato destacado em seu relatório anual.

¹ Os salários de todos os servidores do TCU podem ser consultados no site da instituição. Última consulta realizada em 28 de Junho de 2016.

<https://contas.tcu.gov.br/consultaRemuneracaoWeb/web/externo/consultaRemuneracao/consultarRemuneracao.xhtml>

Tabela 2 – Orçamento Anual das Instituições de Fiscalização Superior (em milhões de dólares)²

	Ano								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Brasil - TCU	469,018	503,668	562,821	424,405	430,415	445,563	484,024	520,800	539,212
Chile - CGR	52,652	61,173	79,177	97,035	99,632	108,412	120,763	140.200	126.111

Fonte: Elaboração própria, a partir dos relatórios anuais

Além do montante orçado, é importante destacar também a execução do orçamento previsto para as duas instituições. O TCU possui uma execução orçamentária, em média, de 99% do previsto. Este resultado significa que não há cortes ou restrições no orçamento autorizado no ano anterior, permitindo à Corte de Contas executar as atividades previstas para o período. No Brasil a burocracia vinculada ao poder Executivo sofre bastante com o contingenciamento orçamentário imposto pelo governo ao longo do ano, muitas instituições conseguem executar apenas metade do valor previsto, inicialmente (Menezes, 2015b, p. 113). No caso do TCU, por não ser vinculado ao poder Executivo, essa obstrução orçamentária não ocorre. A mesma tendência é observada nas análises da execução orçamentária da CGR com uma média de execução orçamentária de 89% do previsto. Embora o percentual médio seja um pouco menor, é possível afirmar que tanto a CGR, quanto o TCU não sofrem pressões orçamentárias, permitindo a execução das atividades previstas.

Índice de Autonomia do TCU e da ASF

Com base na análise documental realizada sobre a autonomia do TCU e da CGR, elaboramos um índice de autonomia para comparação das duas instituições. O objetivo deste indicador é apresentar um resumo das dimensões que formam a variável de autonomia.

A análise foi realizada a partir da técnica *Qualitative Comparative Analysis* – QCA. Este procedimento de pesquisa analisa objetos em que as observações possuem natureza qualitativa e podem ser separadas em grupos com características distintivas e permitem associações sistemáticas por meio de testes lógicos (RAGIN 2009). Por ser qualitativa, a QCA permite a análise de fenômenos derivados de conceitos abstratos (BERG-SCHLOSSER, MEUR, RIHOUX and RAGIN 2009), como é o caso da autonomia e do desempenho das Instituições de Fiscalização Superior.

Dentre as técnicas de QCA optamos por utilizar a análise *Fuzzy-set* (fs-QCA), no qual é recomendada para fenômenos com grande complexidade. Em resumo, a técnica permite a

² Valores atualizados em Junho 2016.

possibilidade de classificar casos em situações intermediárias, evidenciando que existem diferentes situações para a classificação de uma determinada variável. O teste baseia-se na localização dos casos, associando o elemento de um caso “x” a um número em um intervalo de 0 a 1. Por exemplo, em uma análise sobre grau de democratização podemos encontrar países com escores próximo a 1, elevado grau de democracia, enquanto outros com 0,5, médio grau e democracia.

A tabela a seguir apresenta as condições para composição do índice de Autonomia para as Instituições de Fiscalização Superior. Cada uma das condições descritas na tabela serão confrontadas com os resultados apresentados acima, para em seguida classificarmos o TCU e a CGR, quanto a sua autonomia.

O valor do índice representa uma medida de reprodução da autonomia da instituição de *accountability* horizontal. O índice é aditivo e varia de 0 a 1, sendo que 1 representa o máximo de autonomia possível e 0 que a instituição não possui qualquer grau de autonomia.

Tabela 3 – Condições para Composição do Índice de Autonomia das IFS’s

Condições	Descrição	Valores	Observações
1	Acesso total à informação	0,20	Quando há total acesso à informação o total computado será 0,20
	Acesso parcial à informação	0,05	Quando o acesso à informação for parcial será computado 0,05
	Subtotal	0,20	Total da Variável
2	Mandato vitalício	0,20	Quando o mandato for vitalício o total computado será 0,20
	Mandato sem recondução	0,15	Quando o mandato for longo, mas sem recondução, o total computado será de 0,15
	Mandato com recondução	0,05	Quando o mandato for curto e com recondução, o total computado será de 0,05
	Subtotal	0,20	Total da Variável
3	Seleção dos líderes - indicação técnica	0,20	Quando as indicações forem totalmente técnica, o total computado será de 0,20
	Seleção dos líderes - parcialmente técnica	0,05	Quando as indicações forem parcialmente técnica, o total computado será de 0,05
	Subtotal	0,20	Total da Variável
4	Estabilidade do mandato - Julgamento judiciário	0,20	Quando houver estabilidade do mandato, o total computado será de 0,20. Quando não houver estabilidade será computado 0,00
	Subtotal	0,20	Total da Variável
5	Orçamento - sem contingenciamento	0,20	Quando não há contingenciamento o total computado será de 0,20.
	Orçamento – contingenciamento parcial	0,05	Quando o orçamento sofrer algum tipo de contingencialmente, será computado 0,05
	Subtotal	0,20	Total da Variável
Autonomia	Total	1,00	

Fonte: Elaboração própria.

Os dados da tabela abaixo mostram que o TCU brasileiro apresenta um elevado grau de autonomia, com 0,85, quando comparado a sua congênere mexicana, a ASF que alcançou o valor de 0,50. Este

resultado nos permite concluir que o TCU possui um amplo grau de autonomia em suas ações. Já ASF mostrou uma autonomia intermediária, apresentando algumas limitações às condições apresentadas na tabela 5.

Analisando detalhadamente as variáveis que compõem o índice de autonomia, observamos que tanto o TCU, quanto a CGR possuem amplo acesso às informações das instituições auditadas, em função disso ambas obtiveram escore máximo. A segunda variável, referente ao mandato dos líderes, refere-se ao tempo em que o auditor ou ministro permanece no cargo para o exercício do mandato. O TCU obteve o valor máximo, tendo em vista que seus ministros são beneficiados pelo instituto da vitaliciedade, ou seja, continuam no cargo até a idade máxima para aposentadoria. Enquanto no Chile o mandato é de oito anos, sem recondução. Embora não exista o instituto da recondução, é viável supormos que o mandato vitalício confere maior autonomia ao líder da instituição. Os Ministros do TCU, por exemplo, ao deixarem seus cargos não costumam exercer nenhuma atividade pública, enquanto um auditor ao finalizar seu mandato ainda pode ter um longo caminho na vida política e esta possibilidade pode afetar sua conduta. Em função disso, escore da CGR foi um pouco menor, quando comparado ao do TCU.

Tabela 4 – Índice de Autonomia – ASF e TCU

País	Acesso à informação	Mandato dos líderes	Seleção dos líderes	Estabilidade do mandato	Orçamento	Índice
Brasil - TCU	0,20	0,20	0,05	0,20	0,20	0,85
Chile - CGR	0,20	0,15	0,20	0,20	0,20	0,95

Fonte: Elaboração própria.

No que se refere ao processo de seleção dos líderes, o TCU obteve a pontuação mínima, já que dois terços dos Ministros são escolhidos pelo Congresso Nacional. E, em geral, essa escolha é realizada entre os próprios parlamentares (MENEZES, 2015b). Já no Chile, a indicação de um ex-membro do Poder Executivo para o cargo de Auditor Geral foi rechaçada pelo Senado. Além disso, ao analisarmos o perfil dos ex-auditores, foi possível observamos que a maioria, nos último 40, anos foi de ex-membros da CGR.

Para a estabilidade do mandato observamos que a legislação brasileira garante aos Ministros a inamovibilidade, ou seja, a perda do cargo ocorrerá somente em caso de sentença julgada e transitada no Judiciário, caso o líder cometa alguma infração penal. Mesma lógica seguida pela CGR, no qual foi possível observar uma grande dificuldade de retirar o auditor por motivos de interesses casuísticos .

Por fim, a variável de orçamento mostra que o TCU não possui problemas de contingenciamento financeiro. Ao contrário, a instituição tem apresentado um aumento anual do seu orçamento e consegue executar mais de 99% do valor previsto no início de cada ano. Mais uma vez observamos a mesma tendência na CGR. Em função dos argumentos expostos, as duas instituições apresentaram altos indicadores de autonomia, o que corrobora com outros estudos acerca dos países (MENEZES, 2015a; SANTISO, 2007, etc). No caso do Chile, a ampla autonomia, impacta de forma um pouco negativa na sua relação com o Legislativo, como discutido por Santiso (2007) há grande distanciamento deste Poder para com a CGR. O que em alguma medida pode reduzir sua legitimidade como ente fiscalizador (PELIZZO E STAPENSHURST 2014).

5.2 Desempenho

O desempenho das instituições de controle externo para a transparência e a *accountability* podem variar significativamente de acordo com o desenho da instituição superior de controle. Em função disto, esta subseção analisa o mandato dos órgãos de controle externo, utilizando este conceito como uma *proxy* de desempenho. Um mandato mais amplo não significa necessariamente maior desempenho, ao contrário, a instituição pode possuir tantas atribuições que pode acabar se perdendo no seu principal objetivo. Neste sentido, analisamos o mandato e a sua capacidade de implementação dos objetivos institucionais.

Para uma análise do desempenho das instituições de controle externo e sua contribuição para a qualidade da democracia a partir do aumento da transparência e da *accountability* analisamos as seguintes características institucionais:

- a) Tipos de auditorias exercidas pela instituição de controle externo.
- b) Mandatos realizadas *ex ante* ou *ex post*. A instituição que possui poder para realizar auditorias *ex ante* podem prevenir desperdícios de dinheiro público.
- c) Por fim, quando a instituição de controle externo possui competência para impor sanções sua atuação pode apresentar impactos diretos para o erário público. Além de representar um caráter pedagógico, na medida em que a ameaça de ser punido pode prevenir o mal uso do dinheiro público (BLUME E VOIGT, 2007: 8).

Tipos de Auditorias

A literatura aponta três tipos básicos de auditorias a serem executadas pelo controle externo. Primeiro, a financeira cuja principal meta é a avaliação da precisão das informações prestadas pelo órgão auditado. Segundo, a de regularidade no qual a auditoria confere se as receitas e os gastos estão sendo autorizados de acordo com a norma legal. Este tipo de

auditoria procura controlar a legalidade dos atos administrativos, analisando sua conformidade com a legislação.

Terceiro, a auditoria de performance/desempenho onde é verificada a eficácia e a eficiência dos programas e políticas governamentais. A auditoria de performance/desempenho tem como principais objetivos: avaliar o impacto de políticas públicas, a efetividade de programas governamentais, validar informações prestadas pela organização auditada, avaliar a capacidade da organização para cumprir sua missão, entre outras. Neste caso, o controle externo avalia se o cidadão recebe de fato os serviços de acordo com os seus interesses e demandas (WORLD BANK, 2001; BLUME E VOIGIT, 2007; MENEZES, 2015b), verificando a responsividade da burocracia e dos políticos eleitos.

O estudo comparado entre os países mostram uma convergência, no que se refere aos tipos de auditorias exercidas pelas instituições de controle no Brasil e no Chile. Em ambos, o mandato para fiscalização é bastante amplo, englobando os três tipos de auditorias destacados pela literatura.

No Brasil o TCU realiza os três tipos de auditorias descritos pela literatura: financeira, regularidade e desempenho. Para isso, conta com cinco (5) instrumentos de fiscalização, são eles: levantamento, auditorias, inspeção, acompanhamento e monitoramento. Os levantamentos são utilizados pela Corte de Contas para conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos da administração pública. É a partir deste instrumento que o TCU identifica as atividades que devem ser fiscalizadas. As auditorias procuram examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, bem como o desempenho dos órgãos, dos programas, dos projetos e das atividades governamentais. Já as inspeções são utilizadas pelo Tribunal para complementar o processo de auditoria, neste tipo de fiscalização os técnicos esclarecem dúvidas e averiguam denúncias. O acompanhamento examina, ao longo de um dado período, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão e o desempenho das instituições. Neste caso, o TCU pode realizar visitas técnicas, participar de eventos promovidos pela instituição, obter informações através de publicações oficiais, solicitar documentos, etc. Por fim, o monitoramento é usado pela Corte de Contas para verificar o cumprimento de suas deliberações e os respectivos resultados (Regimento Interno do TCU, 2012).

A CGR no Chile também realiza os três tipos de auditorias apontados pela literatura, mas seu mandato ainda é mais amplo do que do TCU no Brasil. Engloba uma extensiva lista de atribuições, algumas até incomum ao controle externo moderno. Dentre as responsabilidades atribuídas à CGR destaco, primeiro, a função de revisão judicial que

consiste no controle *ex ante* da constitucionalidade, legalidade e regularidade das ações administrativas. O instrumento jurídico para o exercício deste controle é o *toma de razón*, que permite ao controlador examinar resoluções e decretos do Presidente. Segundo, realiza auditoria através de inspeções *ex post* da burocracia sob sua jurisdição. Terceiro, a CGR também possui papel de Corte de Contas através do seu Tribunal de Contas interno. Este tribunal possui como objetivo garantir a integridade do patrimônio do Estado.

De acordo com Melo (2009), a auditoria de regularidade é mais comum entre os tribunais de contas e constitui-se fator determinante para a inefetividade dos mesmos. Isto porque a ênfase é exclusivamente legal, ou seja, na análise da execução de procedimentos. Este tipo de auditoria, extremamente, legalista é característica de um modelo burocrático que não dá conta de verificar as irregularidades que são mais facilmente identificadas nas fiscalizações *in loco*, especialmente, com a fiscalização de desempenho.

A tabela a seguir apresenta o número anual de auditorias realizadas pela CGR e pelo TCU. Como podemos observar há uma redução no número de auditorias realizadas por ambas as instituições. Os relatórios anuais de ambos os órgãos mostram que há uma preocupação no aperfeiçoamento das auditorias, com a implementação de boas práticas advindas de outras instituições congêneres. Esta é a principal justificativa do TCU para a redução do número total de auditorias. A ideia é a de realizar um número menor, mas ao mesmo tempo elaborar trabalhos mais profundos, especialmente, no que se refere às auditorias de desempenho.

Tabela 5 – Número de Auditoria por País (Anual)³

	Ano								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Brasil	665	566	624	724	931	1.353	916	684	595
Chile	1.018	1.546	1.410	1.012	943	*	812	942	665

Fonte: Elaboração própria

* Informação não localizada

Tipos de Controle Ex ante e Ex post

Instituições de controle externo que possuem poder para realizar auditorias *ex ante* podem prevenir desperdícios de recurso público. No Chile a CGR pode agir previamente ao ato dos gestores, autorizando ou não suas ações, de acordo com a interpretação legal do controle externo. O mecanismo que permite a CGR chilena desempenhar esta função é o *toma de razón*. Ao conferir poderes para avaliar constitucionalidade, legalidade e regularidade das ações administrativas a instituição torna-se um importante ator com poder vetor na administração pública. Contudo, o Poder Executivo pode se sobrepor à um parecer contrário

³ Os dados referem-se apenas as auditorias de fiscalização. Existem outros processos nas instituições de controle externo que não foram incluídas nesta pesquisa.

da CGR, através do “Decreto de Insistência” o que sempre pode gerar um desgaste político, tendo em vista a credibilidade do órgão de controle externo do país.

No caso brasileiro o controle externo é *ex post*, embora não exista nenhuma menção específica na legislação. Há situações em que a Corte de Contas pode atuar como um ator de veto durante o processo de licitações e contratos, ao constatar irregularidades como superfaturamentos ou algum outro tipo de ilegalidade. No entanto, o TCU precisa aguardar a decisão dos órgãos para se manifestar, por exemplo, a publicação dos editais de licitação.

O poder de sanção

Como destacado por O’Donnell (1998) a capacidade de imputar sanções constitui-se na característica primordial da *accountability* horizontal. Sem a possibilidade de ameaçar efetivamente a burocracia e os políticos eleitos com uma penalidade, a fiscalização perde seu efeito pedagógico.

O TCU possui poderes legais para punir diretamente os órgãos sob jurisdição da instituição de controle externo. Entre os mecanismos institucionais da Corte de Contas para impor sanções destacamos:

- Multa proporcional ao valor do prejuízo causado aos cofres públicos;
- Ressarcimento do prejuízo aos cofres públicos;
- Decretar a indisponibilidade dos bens do responsável pela irregularidade;
- Recomendar mudanças para o aperfeiçoamento da política ou o cumprimento da Lei;
- Determinar mudanças para o aperfeiçoamento da política ou o cumprimento da Lei;
- Inabilitar o responsável ao exercício de cargo ou função de confiança no âmbito da administração pública (Constituição Federal de 1988 e Lei Orgânica do TCU nº 8.443/1992).

As determinações do TCU devem ser apreciadas pelo órgão fiscalizado em um prazo máximo de 90 dias, com riscos do responsável citado no processo ser denunciado ao Ministério Público por improbidade administrativa. Entretanto, este prazo de (90) noventa dias não é fixo. Dependendo do processo pode ser estendido ou reduzido, a decisão fica a cargo do ministro relator do caso. As partes interessadas também podem recorrer das decisões no próprio Tribunal ou no Judiciário.

Na fiscalização dos contratos, o TCU ao verificar irregularidades deverá comunicar ao Congresso Nacional, a quem cabe sustação, quando são encontradas indícios de ilegalidade. No entanto, se os poderes Legislativo e Executivo não se manifestarem em no

máximo 90 dias o Tribunal decidirá a respeito do contrato. Este dispositivo confere grande poder ao tribunal para suspender obras suspeitas de irregularidades, o que ocorre frequentemente no Brasil. Infelizmente, este tipo de ação do TCU muitas vezes é vista de forma negativa pela população, na medida em que o Tribunal paralisa obras de infraestrutura que trariam benefícios para uma dada localidade.

No que se refere a análise das contas dos gestores, entre os anos de 2007 e 2014 mais de 10 mil gestores tiveram suas contas julgadas como irregulares. Entretanto, atualmente apenas 650 estão inelegíveis, ou seja, não podem ocupar cargos públicos. Muitos estão recorrendo ao próprio TCU ou ao Judiciário. Deve-se destacar que mesmo recorrendo ao Judiciário, as multas aplicadas pela Corte de Contas devem ser pagas. O grande problema no Brasil é que, embora o TCU encontre inúmeras irregularidades nas contas públicas, os gestores não são presos. No máximo pagam as multas imputadas pelo tribunal, gerando uma sensação de impunidade.

A CGR encontra dificuldades semelhantes às descritas para o TCU. As decisões do Tribunal da CGR relativas a questões administrativas costumam ser aplicadas. No entanto, quando há deliberações com implicações criminais o caso costuma ser contestado no Judiciário, que no Chile assim como no Brasil, possui uma relação controversa com o órgão de controle externo. Deste modo, sua efetividade é apenas parcial.

Índice de Desempenho do TCU e da ASF

Semelhante ao que realizamos para a variável de autonomia, também desenvolvemos um índice de desempenho para analisarmos o TCU e a CGR. A análise também foi realizada a partir da técnica *Qualitative Comparative Analysis – QCA*. Deste modo, elaboramos um indicador que resume as dimensões de desempenho selecionadas para este trabalho.

A tabela a seguir apresenta as condições para composição do índice de Desempenho para as Instituições de Fiscalização Superior. Cada uma das condições descritas na tabela será confrontada com os resultados apresentados na análise documental, para em seguida classificarmos o TCU e a CGR, quanto ao seu desempenho. O valor do índice representa uma medida de reprodução do desempenho da instituição de *accountability* horizontal. O índice é aditivo e varia de 0 a 1, sendo que 1 representa o máximo de desempenho possível e 0 que a instituição apresenta um desempenho bastante ruim.

Tabela 6 – Condições para Composição do Índice de Desempenho das IFS's

Condições	Descrição	Valores	Observações
1	Realização das três modalidades de auditorias	0,30	A IFS que realizar as três modalidades básicas de auditorias computará 0,30 nesta dimensão
	Auditoria - financeira	0,10	

	Auditoria - regularidade	0,10	
	Auditoria - performance	0,10	
	Subtotal	0,30	
2	Possui mandato de controle <i>ex ante</i> e <i>ex post</i>	0,30	A IFS que possui mandato <i>ex ante</i> e <i>ex post</i> pontuará 0,30
	Possui mandato <i>ex post</i>	0,15	
	Subtotal	0,30	
3	Sanções efetivas	0,40	A IFS que apresentar sanções efetivas pontuará 0,40
	Sanções parcialmente efetivas	0,20	
	Sanções com baixa efetividade	0,05	
	Não possui capacidade de sanção	0,00	
Desempenho	Total	1,00	

Fonte: Elaboração própria.

A tabela a seguir apresenta o índice de desempenho do TCU e da CGR. Como podemos observar, a CGR apresenta um indicador de desempenho melhor do que o TCU, com escores de 0,80 e 0,65, respectivamente.

Ao analisarmos detalhadamente a composição do indicador podemos verificar que, tanto a CGR quanto o TCU obtiveram pontuação máxima na primeira dimensão que compõe o índice. Isto por que as duas instituições realizam os três tipos básicos de auditorias indicados pela literatura: financeira, regularidade e performance. Por outro lado, o escore do tipo de mandato, referente ao poder da instituição de controle externo realizar auditorias ou fiscalizações *ex post* e *ex ante* foi de apenas 0,15 para o TCU, tendo em vista que tanto a instituição brasileira realiza apenas investigações *ex post*. Por outro lado, a CGR obteve o escore máximo de 0,30 por possuir mecanismos institucionais importantes de fiscalização *ex ante*. Somente em 2015, a CGR analisou previamente 33 Decretos com força de lei.

Tabela 7 – Índice de Desempenho – ASF e TCU

Instituição	Tipos de Auditorias	Tipo de Mandato	Efetividade das Sanções	Índice
Brasil - TCU	0,30	0,15	0,20	0,65
Chile - CGR	0,30	0,30	0,20	0,80

Fonte: Elaboração própria

Por último, temos a dimensão de efetividade das sanções. Neste caso, podemos observar que tanto o TCU, quanto a CGR apresentaram uma performance intermediária. Ambas instituições apresentam uma baixa efetividades em suas sanções por falta de articulação com o poder Judiciário. As instituições podem imputar algumas penalidades administrativas, mas poucas pessoas são presas por improbidade administrativa.

6 Considerações Finais

As análises deste artigo mostram que apesar de apresentarem um desenho institucional distinto, o TCU com um modelo de decisão colegiada, seguindo a tradição da Europa Continental, e a CGR com um desenho de auditor geral, semelhante a sua congênera americana, as instituições possuem similaridades. A CGR possui um desenho único, uma vez que não possui uma relação próxima ao Poder Legislativo e combina funções que são relacionadas ao desenho de auditor geral e de tribunal de contas. Neste sentido, se aproxima ao desenho institucional brasileiro.

No que se refere à pergunta inicial do artigo, as instituições de controle externo podem contribuir de forma significativa para o principal déficit das democracias brasileiras: a punição de políticos e burocratas corruptos. A função de fiscalizar, na apenas as contas públicas, mas a qualidade das políticas públicas aplicadas pelos gestores é fundamental para assegurar a responsividade dos políticos eleitos.

Neste sentido, o desenho institucional das instituições possui um papel fundamental. As análises documental mostram que a CGR e o TCU funcionam relativamente bem em suas funções. No entanto, não conseguem efetivar seu poder de sanção de forma plena. A punição aos maus gestores é apenas parcial e isso compromete a contribuição dessas instituições para a qualidade da democracia.

7 Bibliografia

- Blume, Lorenz, e Stefan Voigt. "Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous? A Cross Country Assessment." *XII Conferência ISNIE*. 2007.
- Cepeda, Glayds Camacho. "La Contraloría General de la República y transparencia ." *Revista de Derecho Público* 78 (2013): 27-50.
- Dahl, Robert. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo, São Paulo: Universidade São Paulo , 1997.
- . *Sobre a Democracia*. Brasília, DF: Universidade de Brasília - UNB, 2001.
- Diamond, Larry, e Leonardo Morlino. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore, Maryland: The John Hopkins University Press, 2005.
- Menezes, Monique. *Autonomia e Controle das Agências Reguladoras: o papel do Tribunal de Contas da União no arranjo regulatório brasileiro*. Curitiba e Teresina: Eudufpi e Íthala, 2015b.
- Menezes, Monique. "O controle externo do Legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile." *Revista do Serviço Público* 2, n. 66 (Abr/Jun 2015a): 281-310.
- O'Donnell, Guilherme. "Accountability Horizontale Novas Poliarquias." *Lua Nova* 1, n. 44 (1998): 27-44.
- Pelizzo, Riccardo, e Frederick Stapenhurst. *Government Accountability and Legislative Oversight*. New York, New York: Routledge, 2014.

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

Tilly, Charles. *Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2007.