



HAL
open science

**Fiscalização e Controle: O Poder Legislativo na
Argentina e no Brasil Contemporâneos. (Axe VIII,
Symposium 30)**

Charles Pessanha

► **To cite this version:**

Charles Pessanha. Fiscalização e Controle: O Poder Legislativo na Argentina e no Brasil Contemporâneos. (Axe VIII, Symposium 30). Independencias - Dependencias - Interdependencias, VI Congreso CEISAL 2010, Jun 2010, Toulouse, France. halshs-00498846

HAL Id: halshs-00498846

<https://shs.hal.science/halshs-00498846>

Submitted on 8 Jul 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Fiscalização e Controle:
O Poder Legislativo na Argentina e no Brasil Contemporâneos***

**Charles Pessanha
(INCT-PPED-IE-UFRJ)**

* Versão preliminaríssima preparada para debate no VI Congresso del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales sobre America Latina - CEISAL, Sessão “El Poder Legislativo y su Funcionamiento a Treinta Años de Democracia en la Region”, Toulouse, França, 30 de junho a 3 de julho. A pesquisa que deu origem a este artigo contou com recursos do Projeto de Pesquisa Direitos e Cidadania, coordenado por Angela Maria Castro Gomes. Uma versão definitiva pode ser solicitada, posteriormente, ao autor (pessanhac@terra.com.br)

Fiscalização e Controle: O Poder Legislativo na Argentina e no Brasil Contemporâneos

“La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration” (*Déclaration des droits de l’homme et du citoyen du 26 août 1789*).

Introdução

A Revolução dos Cravos em Portugal, em 1974, constituiu o marco do processo de mudança conhecido como terceira onda de democratização. A partir dos anos 1980 e 1990, vários países da América do Sul e da Europa Oriental, principalmente, "transitaram" de regimes autoritários para regimes democráticos. As mudanças institucionais refletiram-se na constitucionalização de novas instituições de convívio social e político, destacando-se os direitos e garantias individuais definidores da cidadania; e as regras de produção, distribuição, limitação e controle do poder. Uma das conseqüências desse *revival* constitucional foi sua reinclusão na agenda de pesquisa das ciências sociais contemporâneas.

A falta de tradição constitucional na maioria dessas sociedades, entretanto, vem provocando problemas típicos da implantação constitucional, como descompasso entre constituição legal e constituição real; mudanças constitucionais efetivadas por atores sem o respectivo respaldo do poder constituinte; desobediência à letra constitucional; e, sobretudo, ameaça ou rompimento de pactos constitucionais.

Um traço comum à maioria das análises sobre o desempenho institucional dos países do continente sul-americano é a proeminência do Executivo em relação ao Legislativo e o Judiciário e, sobretudo, sobre os demais órgãos de controle. O debate sobre essas questões vem suscitando um repertório de estudos sobre as instituições sul-americanas, com ênfase nas relações Executivo-Legislativo. Na parte relativa ao Poder Legislativo, entretanto, os estudos têm se concentrado mais nas “atividades legislativas”, isto é, ligadas à produção

legal, do que nas atividades de controle e fiscalização do executivo.¹ Assumindo o funcionamento das instituições como o melhor indicador da consolidação do processo democrático, o presente trabalho pretende concentrar-se na análise das novas instituições de controle externo no Brasil e na Argentina, de acordo com o desdobramento a seguir: na primeira parte, discutirei algumas idéias sobre o conceito de *accountability* que, embora forjado recentemente, deriva das mais fortes tradições da teoria política; em seguida, pretendo analisar as mudanças institucionais sobre controle externo introduzidas nas novas ordens constitucionais no Brasil, no final dos anos 1980, e na Argentina, no início da década de 1990; e, finalmente, avaliar o desempenho dessas novas instituições.

***Accountability*: Os Diferentes Significados e Alcances do Conceito**

A idéia de estabelecer controles e limites ao poder soberano é pedra angular do moderno estado democrático. Locke vê o soberano como supremo executor da lei, mas quando a viola “perde o direito à obediência” (Locke, 1960:413). Montesquieu constrói um sofisticado mecanismo de *checks and balances*, na tradição da concepção de constituição mista, em que o Rei, a Câmara Alta e a Câmara Baixa, representando distintos setores sociais, estabelecem controles recíprocos (Montesquieu, 1951:396-407). São os federalistas americanos, entretanto, os verdadeiros inovadores do moderno sistema de controles ao estabelecerem mecanismos horizontais e verticais, (Madison *et alii*, 1987)², posteriormente, incorporados na Constituição Americana responsável, segundo S. E. Finer, por “seis invenções na arte de governar”: a deliberada formulação de um novo desenho institucional por meio de uma convenção popular; a constituição escrita; a inclusão no corpo constitucional de uma declaração de direitos; a garantia da lei, via *judicial review* sobre os estados-membros e, posteriormente, sobre a União; a divisão horizontal de poderes e a divisão vertical de poderes entre a União e os estados federados (Finer, 1999:1.501).

A aplicação desses princípios originou alguns mecanismos, *devices*, pela primeira vez em uma ordem estritamente republicana, como o bicameralismo, pelo qual as duas câmaras legislativas se controlam mutuamente; o veto presidencial, instrumento que permite ao Executivo o controle das propostas do Legislativo; a apreciação do veto que faculta às câmaras legislativas a apreciação do veto presidencial. Interpretando o *leit motiv* das

¹ Os trabalhos de Pessanha (1997), O'Donnell (1994), Anastasia (1999), Specker (2000), Figueiredo (2001) e Lemos (2006) Melo *et alii* (2006) constituem exemplos de estudos sobre as atividades de controle e fiscalização do Executivo, bem como das principais instituições responsáveis.

² Ver especialmente o Federalista n. 51, *idem* p. 349.

instituições americanas, Dahl estabelece uma relação direta entre ausência de controle e tirania ao afirmar que: “na ausência de controles externos, qualquer dado indivíduo ou grupo de indivíduos tiranizará os demais” (Dahl, 1989:14).

A concepção de controle externo motivou todo o constitucionalismo liberal do século XIX e XX, enfatizado por Karl Loewenstein no seu conhecido *Teoria da Constituição*, para quem “limitar o poder político significa limitar os detentores do poder” (Loewenstein, 1982:29). As instituições de controle podem funcionar no interior de um órgão estatal, “controle interno ou intra-orgânico”(idem) ou entre diferentes detentores de poder, “controle externo ou interorgânico” (Idem 39-40), portanto, “exercido pelo órgão estranho ao ato praticado”, como define Meireles, originariamente entendido como de caráter político e com objetivo de “comprovar a probidade dos atos da administração; regularidade dos gastos públicos, do emprego de bens, valores e dinheiros públicos; e a fiel execução do orçamento” (Meireles, 1986:569). As idéias inauguradas pelo constitucionalismo moderno e, posteriormente, contidas na *Déclaration des Droits de L’Homme et du Citoyen, de 1789*, conforme a epígrafe deste texto, tornaram-se, portanto, o traço fundamental das modernas democracias representativas: o controle dos governantes pelos governados. Todos aqueles que exercem cargos ou funções públicas devem estar ao alcance do controle popular.

A ciência política contemporânea vem desenvolvendo os estudos de controle externo sob a forma de *accountability* que implica manter indivíduos e instituições responsáveis por seu desempenho – ou seja, que alguns atores têm o direito, por vezes o dever, de controlar o desempenho de outros atores segundo um conjunto de padrões preestabelecidos. Desse modo, é possível verificar se a atuação em questão está sendo operada dentro dos padrões e, em caso contrário, impor sanções ou determinar responsabilidades. Esses atores, controlados ou controladores, podem ser determinados por indivíduos ou instituições. No mesmo sentido, a *European Court of Auditors* estabelece que o conceito de *accountability* implica a existência de pelo menos dois atores: a pessoa A, prestando contas, e a pessoa B, a quem as contas são prestadas.

Grant e Keohane distinguem *accountability* dos diferentes mecanismos que constituem o sistema de *checks and balances*, como o poder de veto instituído pela Convenção da Filadélfia. Esses referem-se a recursos destinados à “prevenção de ações que possam vir a

ser consideradas como delituosas”; enquanto aquele funciona após o fato “expondo as ações para serem averiguadas, julgando e sancionando-as”, como o poder de *impeachment*.³

O conceito de *accountability*, entretanto, está longe de ser consensual. De acordo com o *General Accounting Office – GAO*,⁴ “*accountability* é um conceito importante, porém enganoso, cujo sentido e características diferem de acordo com o contexto” (Behn, 2001:3) e, por isso mesmo, seus limites e conteúdos são pouco precisos. Behn sugere que *accountability* está, na maioria das vezes, associada à idéia de controle financeiro, pois, como observa, Bardach e Lesser “os controles financeiros estão entre as poucas ferramentas (*tools*) do controle legislativo sobre a administração [...] o que conduziu à noção de que ela é um virtual ‘sinônimo para todo o conceito’” Por isso mesmo, seu significado “estabeleceu um referencial para outros sistemas que cobram a responsabilidade individual ou coletiva” (idem, p.7)

Michael Power procura ir além da acepção estritamente financeira ao discorrer sobre três outras possíveis operacionalizações do conceito de *accountability*. Além da conformidade fiscal (*fiscal regularity*), no sentido da responsabilidade pela gestão propriamente jurídico-administrativa dos insumos, o autor refere-se à regra dos três *Es*: *economia*, enquanto a responsabilidade de assegurar as melhores condições possíveis sob as quais os recursos são obtidos; *eficiência*, enquanto a responsabilidade de assegurar a utilização máxima dos recursos para poder atingir um determinado nível de resultado ou serviço; e *efetividade*, enquanto a responsabilidade de assegurar que os resultados estejam de acordo com “as metas originais, definidas nos programas” (Power 1999:49-50).

Scott Mainwaring agrega outra dimensão ao conceito ao realçar a dimensão da responsabilidade pública do representante perante os representados. Para ele, *accountability* normalmente está relacionada à “responsividade e responsabilidade de funcionários públicos” (Mainwaring e Welna, 2003). A *accountability* democrática refere-se a atores públicos, eleitos e não-eleitos; os primeiros são controlados pelos eleitores, enquanto os outros por agências governamentais. Guillermo O’Donnell classifica e qualifica *accountability* em dois níveis: horizontal e vertical. Esta refere-se às ações realizadas –

³ Grant e Keohane (2005), ao analisarem *accountability* e abusos na política mundial, estabeleceram sete modalidades de mecanismos de *accountability*, baseados em diferentes tipos de controle: hierarquia, supervisão, fiscalização, legal, mercado, os próprios pares e a reputação pública, com os respectivos fiscalizadores e fiscalizados, os custos a que estes estão sujeitos e os exemplos de cada caso.

⁴ O GAO, como veremos mais adiante, é o equivalente norte-americano ao nosso Tribunal de Contas que, a partir de 2004, passou a denominar-se *Government Accountability Office*, obviamente mantendo a mesma abreviatura (www.gao.gov).

individualmente ou por algum tipo de ação organizada, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não; *accountability* horizontal “refere-se à existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal (e que estão de fato dispostas e capacitadas) para realização de ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou órgãos do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (1998:40). De forma semelhante, Mainwaring refere-se à *accountability* intraestatal que, como o próprio nome indica, caracteriza-se por um controle realizado entre órgãos do Estado (*idem* p. 20)

Analisando a definição de O’Donnell, Charles Kenney distingue quatro aspectos na definição de *accountability* horizontal, a saber: seu objeto são os agentes públicos; seus temas estão também sempre relacionados a agentes públicos; seus significados incluem omissão, sanções e impedimentos; seu alcance é limitado a ações e omissões qualificadas como ilegais (Kenney, 2003:57).

A eficiência da *accountability* horizontal, portanto, será influenciada pelo seu desenho institucional, como demonstra os aspectos apontados acima, mas, principalmente, ao último item. Kenney argumenta que a capacidade para sanção é essencial para o conceito de *accountability* (*idem*). Para ele, a inexistência de sanções é uma forma diminuída de *accountability*, pois sem elas não há obrigações. O’Donnell concorda que a capacidade de *enforcement* é fundamental para o sucesso das instituições de *accountability*. As sanções inerentes à *accountability* horizontal “incluem a capacidade de remover uma pessoa de seu ofício e aplicar as penalidades civis e criminais” (O’Donnell, 2003) Sua capacidade de *enforcement*, ou seja, suas atribuições, competências, alcances legais maiores ou menores e capacidade punitiva vão definir o grau de autonomia e efetividade do seu desempenho, como veremos mais adiante. Na mesma linha, Brinkerhoff acrescenta que “the availability of the overseeing actor(s) to impose punishment on the accountable actor(s) for failures and transgressions gives ‘teeth’ do accountability” (Bringerhoff, 2004).

Embora o controle democrático mais efetivo, em última análise, seja o verificado por ocasião das eleições – quando o eleitor tem a oportunidade de avaliar a delegação concedida ao governante –, a natureza dinâmica da administração pública demanda um processo de controle permanente, cotidiano, cujo alcance, como foi dito anteriormente, deve ser estendido aos funcionários ou agentes responsáveis por atividades públicas e pelo seu caráter não-partidário. A modalidade horizontal preenche esses requisitos por ser: pró-ativa, dispõe de uma instituição cujo desiderato é a fiscalização e controle; contínua, atua de

forma permanente; preventiva, previne e pune ações ilegais; e imparcial, utiliza critérios legais não-partidários (*idem*).

O Poder Legislativo constituiu-se, historicamente, na instituição típica de *accountability* horizontal, pois, além da elaboração de leis e representação de interesses, a fiscalização financeira e orçamentária, acrescida modernamente do controle do desempenho, integram o conjunto de suas atividades. A ineficácia e a inexperiência do Parlamento na fiscalização dos gastos públicos, entretanto, aliada à desejável imparcialidade desse tipo de atividade, justificaram a criação de Instituições Superiores de Controle específicas destinadas ao controle da administração pública. Essas instituições assumiram historicamente dois desenhos institucionais distintos, o tribunal de contas e a auditoria geral, e se constituem nas mais importantes instituições de *accountability* não-eleitoral.

O Tribunal de Contas é uma instituição característica da democracia continental européia. Os tribunais são órgãos de natureza colegial e geralmente independentes, ou gozam de relativa autonomia, em relação ao governo e à administração pública; em alguns casos, como na Alemanha, não estão ligados a qualquer dos três poderes; em outros, como na França, assistem ao Parlamento e ao Governo no controle e execução das leis de finanças; ou são órgãos *dependentes* ou auxiliares do Legislativo, como nos casos da Espanha e do Brasil.

A Inglaterra e os países que receberam sua influência cultural e política adotaram o sistema de auditoria geral. Os exemplos mais conhecidos dessa modalidade são o *National Audit Office – NAO*, inglês; e o *General Accounting Office – GAO*, norte-americano que, como vimos anteriormente, passou a denominar-se *Government Accountability Office* e que chefiado por um *general controller* para um mandato de 15 anos não-renovável e referendado pelo Senado. O *GAO*

“[...] é o primeiro filtro de investigação do Congresso. A agência envia ao Congresso anualmente mais de mil relatórios, abordando maneiras de eliminar gastos e fraudes em programas governamentais e promover melhorias no desempenho dos mesmos. Seus estudos levam, freqüentemente, à introdução de mudanças na legislação, audiências públicas ou ainda, a mudanças administrativas para corte de gastos. O ‘GAO’ trabalha apenas para o Congresso” (Oleszek, 1996:310).

Alguns autores, entre eles Santiso (2007) e Allen and Tommasi (2001), consideram a existência de um terceiro tipo de instituição superior de controle chamado *Board Model* que, apesar de manter um desenho institucional colegial, como os tribunais de contas, não

possuem o “jurisdictional authority” ou “quase-judicial powers” (Santiso, op.cit, p. 8). Como veremos mais adiante, a Auditoria General de La Nación argentina aproxima-se desse desenho institucional. Entretanto, mesmo entre os órgãos que assumem o desenho institucional típico do tribunal de contas, é comum encontrar instituições que não são dotadas do chamado “poder judicial”.

O’Donnell considera essas instituições como típicas de *accountability* horizontal e sugere que as mesmas incorporem os partidos de oposição “que tenham alcançado um nível razoável de apoio eleitoral”,⁵ que sejam “altamente profissionalizadas” e dotadas de recursos “suficientes e independentes” da cooptação do Executivo (O’Donnell, 1998:49).

A European Organisation of Supreme Audit Institutions – Eurosaí – órgão que congrega os tribunais de contas e auditorias na Europa, estabeleceu recentemente um conjunto de critérios definidores para um desenho institucional ideal para as Instituições Superiores de Controles – ISCs. São eles: Posição Constitucional Definida; Independência; Estrutura Definida; Independência Financeira Orçamentária; Garantias e Imunidades Legais; Autonomia para Definir Métodos e Programas de Trabalho; Pessoal Especializado e Recrutado Universalmente; Acesso Irrestrito a Informações; Relatórios sem Restrições; Acompanhamento das Recomendações (Eurosaí, 1998).

Nas últimas décadas, as ISCs vêm recebendo fortalecimento significativo. Em 1975 foi criado o Tribunal de Contas da Comunidade Européia, com a justificativa de que, “num sistema democrático, todos os cidadãos têm o direito de saber como são utilizados os dinheiros públicos” (CEE, 1989) e mantido no atual projeto de constituição, como instituição “que efectua a fiscalização das contas”⁶. De acordo com R. L. Torres (1993), algumas constituições modernas (Itália, 1947; Alemanha; 1949; Espanha; 1978) trouxeram “inúmeros aperfeiçoamentos no campo do controle de contas”, enquanto as legislações da Suécia, Inglaterra, Suíça, Estados Unidos e Canadá receberam “modificações substanciais” na década de 1980 com a mesma finalidade. Da mesma forma, as novas democracias brasileira e argentina também introduziram, nas respectivas ordens institucionais, mecanismos de controle dotados de desenhos institucionais atualizados.

O Controle Externo no Brasil e na Argentina

⁵ O autor chega a propor que a direção instituição seja de responsabilidade da oposição (*idem*:49).

⁶ E acrescenta: “[...] e examina as contas da totalidade das receitas e despesas da União e garante a boa gestão financeira [e] é composto por um Nacional de cada Estado-membro; [e] seus membros exercem as duas funções com total independência” (Projecto de Tratado, art. 30, 2003:38-39).

Brasil e Argentina reforçaram o controle e a fiscalização sobre o Poder Executivo a partir dos respectivos processos de redemocratização. As mudanças foram elaboradas pela concessão de novas atribuições ao controle externo do Poder Legislativo e de modificações no desenho institucional das suas instituições auxiliares, o Tribunal de Contas da União e a Auditoria General de la Nación. Nesta seção, pretendo elaborar um breve histórico da natureza desse tipo de controle nas duas sociedades e realçar os principais pontos introduzidos pelas novas institucionalidades.

O Controle Externo no Brasil

No Brasil, a Constituição Imperial de 1824 limitou-se a atribuir ao Poder Legislativo “fixar anualmente as despesas públicas, e repartir a contribuição direta” (art. 15, X, Campanhole, 2000, p. 793). Com o advento da República, a Constituição de 1891 instituiu o Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Poder Legislativo. Seu desenho institucional variou ao longo do período republicano de acordo com o papel exercido pelo Poder Legislativo. Fraco na Constituição de 1891, ampliou sua competência em 1934, foi anulado pela Carta de 1937, e reabilitado em 1946, no bojo da ampliação do processo democrático, que se seguiu ao fim da Segunda Guerra Mundial. O Golpe de 1964 e o regime autoritário que se estendeu por mais de duas décadas promoveram retrocessos marcados pela Constituição de 1967 e a Emenda nº 1, de 1969. Com a queda do regime autoritário, o Poder Legislativo e, conseqüentemente, o Tribunal, tiveram novas atribuições.

As Constituições de 1934 e 1946 são responsáveis pelo aperfeiçoamento do controle externo do Congresso e pela feição moderna adquirida no Tribunal. Introduziram o registro prévio, *ex ante*; os ministros – nomeados de forma vitalícia pelo presidente da República, após a aprovação do Senado Federal – foram equiparados em vencimentos e vantagens aos ministros do Tribunal Federal de Recursos, o segundo órgão em importância na hierarquia do Poder Judiciário; as contas anuais do presidente da República, julgadas pelo Congresso Nacional, passaram a depender do parecer prévio do Tribunal.

As Constituições de 1967 e 1969 extinguiram o registro prévio (*ex ante*), embora tenham mantido grande parte do desenho institucional anterior. Durante a maior parte do regime autoritário, entretanto, co-existiram junto à ordem constitucional os atos institucionais que, emitidos pelo poder executivo “ouvido o Conselho de Segurança Nacional”, suspendiam todas as garantias ao exercício da função judiciária (vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos) de que eram detentores, os ministros do Tribunal de

Contas, entre outros. Nesse período foram realizadas modificações de caráter constitucional e infraconstitucional responsáveis pelo que denominei, em outra oportunidade, de “fuga à fiscalização”, que se caracterizou pela eliminação do controle de boa parte dos detentores de recursos públicos (Pessanha, 1997). O caso mais importante foi a legislação contida nos dois textos constitucionais a respeito dos contratos, principal instrumento de compra do setor público ao setor privado. Além de extinguir o registro prévio, inverteu-se o controle sobre os contratos, ao introduzir na sua fiscalização o dispositivo de decurso de prazo, tão utilizado para a aprovação de leis e decretos-leis. De acordo com o texto constitucional, na eventualidade da ilegalidade de qualquer despesa, caberia ao Tribunal estabelecer prazo para que o órgão competente adotasse as medidas de cumprimento da lei e, configurado o não-atendimento, competia ao Tribunal “sustar a execução do ato, exceto em relação aos contratos”. Neste caso, o Tribunal solicitaria ao Legislativo as medidas necessárias “ao resguardo dos objetivos legais” e no caso de não deliberação do Congresso Nacional, no prazo de 30 dias, a impugnação seria considerada insubsistente, “regular”; ou seja, o errado ficaria certo por decurso de prazo! É claro, em uma época em que o partido oficial era hegemônico e o executivo possuía a faculdade de “cassar o mandato” de qualquer parlamentar com base nos chamados atos institucionais era fácil evitar a apuração de irregularidades forçando o decurso de prazo (Campanhole, *op.cit.* arts. 71-73, pp. 383-384).

A partir de 1988, o controle externo exercido pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal, é ampliado de forma considerável pela Constituição Federal ao dispor que

“[...] a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder” (art. 70).

Os textos anteriores restringiam-se à fiscalização financeira e orçamentária. Um aspecto interessante é a inclusão do critério de economicidade que, em outras palavras, representa a regra dos três *Es*, à qual aludi na primeira parte deste trabalho. Trata-se de uma importante prerrogativa atribuída ao controle externo que, doravante, não se limitará ao controle formal, mas à chamada auditoria de desempenho ou, como querem outros, auditoria de resultados. O texto define com clareza o alcance dos fiscalizados ao prescrever que “prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos” (parágrafo único, art. 70).

O Tribunal de Contas da União é contemplado com um elenco de competências que efetivamente reforçam seu papel. Dentre as suas mais importantes atribuições destaca-se a obrigação de “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento” (art. 71, I) e definitivamente apreciadas pelo Congresso Nacional, a quem compete efetivamente julgar “as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo” (art. 49, IX), que “poderá aceitá-las ou não”. Neste caso, “haverá crime de responsabilidade, podendo mesmo ocorrer *impeachment*” (Waterhouse, 1989:368). Ao definir as obrigações do Poder Executivo, o texto constitucional reforça a obrigatoriedade do controle ao prescrever ao Presidente “prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias, após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior (art. 84, xxiv), reafirmando a responsabilidade presidencial.⁷

O texto dispõe ainda de um elenco de atribuições listados no art. 71 e, entre as mais importantes, é possível destacar o julgamento de todos os administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, evitando margens de isenções de controle; e a aplicação aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, das sanções previstas em lei, que estabelecerá, multa proporcional ao dano causado ao erário.

A legislação infraconstitucional reproduz com clareza as novas atribuições, evitando, como no passado, institutos dúbios que permitiam a fuga ao controle. A Lei nº 8443, de 16 de julho de 1992, Lei Orgânica do Tribunal de Contas, ratificou e detalhou os preceitos constitucionais. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, estabeleceu novos controles sobre as contas das administrações federal, estaduais e municipais⁸ e ampliou a ação do Tribunal ao determinar sua participação na fiscalização dos gastos dos três poderes, órgãos de cooperação

⁷ Posteriormente, a Lei Complementar n. 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), determinou que: “As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas. Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais” (art.56). O conjunto de contas constituem as Contas do Governo da República.

⁸ A LRF estabeleceu controle rígido sobre as despesas com pessoal, “em cada período de apuração e em cada ente da Federação” fixando percentuais máximos para essa modalidade de gastos: “I - União 50%; II - Estados 60%; Municípios 60%” (LRF, 2002:26).

governamental, cabendo aos tribunais regionais⁹ o mesmo papel em relação aos governos estaduais e municipais. Além da LRF, outros diplomas legais “impõem ao [Tribunal] o dever de examinar nas contas anuais, o desempenho do governo, sob diversos aspectos” (Zymler, 2005, 9).¹⁰

Com relação aos contratos, observa-se uma recuperação do espaço de atuação do Tribunal, anteriormente subtraído pelo regime autoritário, mesmo não retornando inteiramente com o registro *ex ante*. Em caso de irregularidade, o ato de sustação deverá ser adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis; “a parte que se considerar prejudicada poderá interpor recurso, sem efeito suspensivo, ao Congresso Nacional”. Na hipótese de o Congresso Nacional não se pronunciar sobre o recurso dentro de 90 dias “o tribunal decidirá a respeito” (art. 71, XI, # 1º, ou Campanhole, p. 52).

A nova Constituição produziu ainda mudança radical no recrutamento do Corpo Deliberativo do Tribunal. O Poder Executivo perde, pela primeira vez desde 1891, o monopólio do recrutamento dos ministros, ficando o Legislativo responsável pela indicação de dois terços da composição do TCU. O texto constitucional determina que, dos nove ministros, todos vitalícios, seis devem ser indicados pelo Congresso Nacional, cabendo ao presidente da República nomear os outros três, depois de aprovados pelo Senado Federal. Destes, entretanto, apenas um seria de livre escolha presidencial, pois os outros dois devem ser necessariamente escolhidos entre funcionários de carreira do TCU, concursados, auditores e procuradores, a partir de lista tríplice elaborada pelo Tribunal, obedecendo, alternadamente, os critérios de merecimento e antigüidade. Determina, ainda, a equiparação dos ministros em vencimentos e vantagens aos ministros do Superior Tribunal de Justiça, órgão situado logo abaixo do Supremo Tribunal Federal.¹¹

⁹ As normas estabelecidas para o TCU “aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios” (art. 75, CF, p. 53). Sobre os tribunais regionais, ver Arantes *et alii* (2005:57-83) e Melo *et alii* (2006).

¹⁰ Ver, entre outras, Lei nº 8.313/1991, que determina ao Tribunal acompanhar a avaliação da aplicação dos recursos da renúncia de receita nos projetos culturais. A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, obriga os órgãos fiscalizadores a examinar o cumprimento dos dispositivos constitucionais que obrigam percentual mínimo em educação. A Lei nº 10.707, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2004, por exemplo, determinou ao TCU “a obrigatoriedade de avaliar e classificar os programas do governo em satisfatórios ou insatisfatórios” (Zymler, 2005).

¹¹ O texto constitucional determina os seguintes requisitos: “I – mais de 35 e menos de 65 anos de idade; II – idoneidade moral e reputação ilibada; III – notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e

A Constituição de 1988 promoveu, portanto, um significativo avanço das atividades legislativas de fiscalização e controle, pela ampliação de sua competência, dos critérios a serem observados na fiscalização, a influência do Poder Legislativo no recrutamento dos ministros do Tribunal, reduzindo simetricamente a influência do Poder Executivo, principal alvo da fiscalização, e sobretudo pelo fortalecimento do Tribunal de Contas, órgão auxiliar, mas não subordinado como sustenta Martins (1992).

O Controle Externo na Argentina

A Constituição Argentina de 1853 instituiu o Poder Legislativo como órgão responsável pelo controle externo ao dispor sua competência para “fixar anualmente o orçamento de gastos da administração da Nação, e aprovar ou recusar a conta de inversão” (Ekmekdjian, 1988:92). Com isso, o texto constitucional colocava-se entre os mais avançados da época quando, de certa maneira, inaugurava-se mundialmente um controle mais efetivo dos parlamentos sobre os governos, mesmo nas democracias mais avançadas.

Uma série de reformas e aperfeiçoamentos seguiram-se ao longo do século seguinte. A mais importante delas foi a do Decreto-Lei nº 23.354, de 31 de dezembro de 1956, Ley de Contabilidad (1958), que instituiu, pela primeira vez na história do País, o *Tribunal de Cuentas de la Nación*, cujas funções eram sintetizadas em dois ramos principais – controle e jurisdicional – compreendendo, no primeiro aspecto, o controle legal (legalidade e observação legal) e técnico (controles econômicos e contábeis); os controles jurisdicionais envolviam o juízo de contas e o juízo de responsabilidades (art. 78).

Seu corpo deliberativo era formado de cinco vogais, sendo um deles seu presidente,¹² devendo possuir o “título de contador público expedido por universidade nacional, ter mais de trinta anos de idade e cinco de antiguidade no título, pelo menos” (idem) A nomeação dos membros do corpo deliberativo era de competência do Poder Executivo, por sugestão do Ministro da Fazenda, e com o “acuerdo do Senado” (idem).¹³ Sua remoção obedecia ao mesmo procedimento dos membros do Senado, inexistindo, portanto, a garantia de

financeiros ou de administração pública; IV – mais de 10 anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior” (Campanhole, art. 73, *op.cit*).

¹² A presidência era exercida mediante o princípio de rotatividade, anualmente em razão da antiguidade no cargo ou de idade (art. 78).

¹³ “El acuerdo del Senado resultará suprimido por la ley 20.677”, relativa ao *Proceso de Reorganización Nacional*, perpetrado pela Junta Militar (Colman, 1990), retirando importante instrumento de controle do Poder Legislativo e, simetricamente, fortalecendo o Poder Executivo.

vitaliciedade. O desempenho do cargo era incompatível com o exercício de qualquer outra “atividade remunerada”, excetuando-se a docência, e sua remuneração era equiparada a dos vogais das Câmaras Nacionais de Apelación, as cortes situadas abaixo da Suprema Corte de Justiça.

O Tribunal dispunha de autonomia organizacional. Seu quadro administrativo incluía dois Secretários, um corpo de contadores fiscais, além do pessoal auxiliar fixado pela lei orçamentária (Ley de Presupuesto). Os cargos de “contador fiscal geral” e “contador fiscal” exigiam título de contador público conferido por “universidade nacional” ou, na sua falta, 10 anos de atuação consecutiva no Tribunal de Contas ou na Contadoria Geral.

Cabia ao Tribunal, entre outras, a competência de ditar seu próprio regimento interno, nomear seu próprio pessoal, fixar normas para prestação de contas e considerar as *contas de inversión* (art. 83). A legislação estabelece, ainda, a decisão do Tribunal como requisito para promoção de ações judiciais para apurar responsabilidade (art. 86, *idem*).

Apesar de a competência do Legislativo em relação ao controle externo, da estrutura organizacional do Tribunal e das suas atribuições contemplarem institutos comparáveis aos existentes nas sociedades de desenvolvimento democrático avançado, seu desempenho efetivo foi alvo de severas críticas. Uma das mais fortes razões dessas críticas foi a falta de regularidade na apreciação das contas. Na realidade, nunca houve obrigatoriedade de prestação de contas e, além disso, a partir de 1947, vigorou a cláusula de decurso de prazo que determinava a aprovação tácita, automática, das contas não apreciadas, decorridos “cinco períodos de sessões ordinárias” de sua apresentação.¹⁴ Trata-se, na realidade, de colocar a fuga à fiscalização ao alcance do fiscalizado, numa clara inversão da capacidade de enforcement. A criação do Tribunal por legislação ordinária e a omissão constitucional à sua existência facilitaram sua extinção pelo Governo Menem.¹⁵

As modificações introduzidas no processo de elaboração, controle e fiscalização orçamentária na Argentina após a queda do regime autoritário antecederam a Reforma Constitucional de 1994. A promulgação da Lei nº 24.156, de 26 de outubro de 1992,

¹⁴ Apesar da pouca observância do Tribunal e do Legislativo na apreciação e julgamento das contas do Poder Executivo, há registro de rejeição das contas, à época do regime militar, dos períodos de 1966 a 1972, decididas em 1986; e de 1976 a 1983, decididas em 1990. M.C. Baccaro justifica a medida “por tratar-se de gobiernos de facto que al apartarse del sistema republicano de división de poderes hacían que, la decisión presupuestaria y la ejecución de los gastos estuvieran atribuidos al mismo poder. (Baccaro, 2005:418-419). Obviamente, esta decisão teve apenas efeito simbólico.

¹⁵ Sobre este aspecto, ver Parlermo e Novaro, 1996:404).

também conhecida como Lei de Administração Financeira - LAF, criou um conjunto de normas e instituições reguladoras da administração financeira e dos sistemas de controle do setor público do país. Este é compreendido como o conjunto formado por “sistemas, órgãos, normas e procedimentos administrativos que tornam possível a obtenção dos recursos públicos e sua aplicação para o cumprimento dos objetivos do estado” (art. 2º:243). Define o controle interno e externo do setor público e um “regime de responsabilidade que estipula e sobre qual se assenta na “obrigação dos funcionários de prestar contas de sua gestão” (*idem*). Para isso, são criados dois órgãos, responsáveis, respectivamente, pelos controles aludidos: A *Sindicatura General de la Nación*, no âmbito do Poder Executivo e responsável pelo controle interno, e a *Auditoría General de La Nación*, encarregada do controle externo, como órgão auxiliar do Poder Legislativo.

A prestação de contas ganha destaque na nova legislação ao determinar sua apresentação anualmente ao Congresso Nacional “antes de 30 de junho do ano seguinte ao que corresponda o documento”, e estabelece os conteúdos mínimos das *Cuentas de Inversión* encabeçados por informações sobre “o estado da execução do orçamento da administração nacional”, na data de encerramento do exercício.¹⁶ A diversidade do controle, entretanto, é determinada pela obrigatoriedade da inserção de “comentários sobre (a) o grau de cumprimento dos objetivos e metas previstos no orçamento; (b) o cumprimento dos custos e dos indicadores de eficiência da produção pública; (c) a gestão financeira do setor público nacional”¹⁷ (art. 95:266).

Na parte dedicada ao controle externo, o artigo principal cria a *Auditoría General de La Nación* com a missão de “ente de controle externo do setor público nacional, dependente do Congresso Nacional”, dotada de “personalidade jurídica própria, independência funcional” e, para assegurar seus fins, “independência financeira” (Título VII, Despouy, 2002, 271). Além da “dependência” citada da auditoria ao Congresso Nacional, a nova legislação estabelece que “sua estrutura orgânica, suas normas básicas internas, a distribuição de funções suas regras básicas de funcionamento serão estabelecidas por resoluções conjuntas

¹⁶A Lei determina ainda que: “b) demonstrativos dos movimentos e situação do Tesouro da administração central; c) o estado atualizado da dívida pública interna, externa, direta e indireta; d) os estados contábil-financeiros da administração central; e) um informe que apresente a gestão financeira consolidada do setor público durante o exercício e mostre os respectivos resultados operativos, econômicos e financeiros” (art. 95, Lei 24.156, 1992) Despouy, 2002, p. 271)

¹⁷ A LAF, entretanto, não explicita a participação da AGN na apreciação das “*cuentas de inversion*”.

das *Comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda* de ambas as Casas do Congresso da Nação, pela primeira vez”. As modificações posteriores, entretanto, “serão propostas pela própria auditoria, às referidas comissões e aprovadas por estas” (*idem*).

A competência da AGN é ampla, cabendo, principalmente, “o controle externo posterior da gestão orçamentária, econômica, financeira, patrimonial, legal, assim como pareceres financeiros da administração central, organismos centralizados, empresas e sociedades do Estado, órgãos reguladores de serviços públicos, municipalidade de Buenos Aires” (art. 117, *idem*), além dos entes privados adjudicatários de processos de privatização.

A legislação cria um Corpo Deliberativo de sete auditores-gerais que devem ser portadores de “título universitário na área de ciências econômicas ou direito, comprovada especialização em administração financeira e controle, para um mandato de oito anos, renováveis. Seis auditores gerais serão designados por resoluções das Câmaras do Congresso Nacional, “correspondendo a designação de três (3) pela Câmara de Senadores e três (3) pela Câmara de Deputados”. O sétimo auditor-general seria designado de forma conjunta pelos presidentes das duas Casas legislativas e “será o presidente do órgão”. (art.122, *idem*)

Posteriormente, a Reforma Constitucional de 1994 confirmou a titularidade da fiscalização ao Poder Legislativo dispondo que “o controle externo do sector público nacional em seus aspectos patrimoniais, econômicos, financeiros e operativos será una atribuição própria do Poder Legislativo” (Constitución, 1995, art. 85, *idem*). Ratificou a importância da Auditoria para o controle externo ao estabelecer que “o exame e a opinião do Poder Legislativo sobre o desempenho e situação geral da administração pública estarão sustentados nos pareceres da Auditoría General de La Nación”(idem), que é definida como “organismo de assistência técnica do Congresso, com autonomia funcional”. A constituição preceitua uma futura regulamentação de sua criação e funcionamento, por meio de lei, “que deverá ser aprovada por maioria absoluta dos membros de cada Câmara”, ainda não efetuada¹⁸ (*idem*).

Com relação às atribuições, o texto estabelece de forma clara que a AGN “terá a seu cargo o controle da legalidade, gestão e auditoria de toda atividade da

¹⁸ De acordo com Arzuaga, “el Constituyente del 94 ha dotado a la AGN de ‘autonomia funcional’, remitiendo su integración a lo que disponga la ley” (Arzuaga, 1999, p.229) que, até maio de 2010 não foi aprovada.

administração pública centralizada e descentralizada, seja qual for sua modalidade de organização” e, além disso, deixa a porta aberta para inclusão de novas atribuições ao acrescentar “as demais funções que a lei” venha a outorgar posteriormente (*idem*).

Outro aspecto importante e inovador acrescentado pelo texto constitucional diz respeito ao preenchimento do cargo de presidente da Auditoria. Modificando a recente legislação anterior, o texto constitucional dispõe que o Sétimo Auditor Geral, o Presidente da AGN, será designado por “proposta do partido de oposição com maior número de legisladores no Congresso” (art. 85), incorporando institucionalmente a oposição no processo de *accountability*. A Auditoria, por sua vez, interpretou a legislação de forma ampla e acrescentou outras dimensões ao controle, ao dispor que “o objetivo primário de Auditoría General de la Nación é contribuir a que se adotem decisões eficazes, econômicas eficientes em matéria de gastos e ingressos públicos” em uma alusão direta aos preceitos da moderna *accountability* (www.agn.gov.ar).

A inclusão das atribuições da Auditoria no texto constitucional, pela primeira vez, por si só já representa um avanço na importância do controle externo na Argentina. Todavia, os avanços determinados pela Lei de Administração Financeira, a clareza das competências prescritas e o papel a ser desempenhado pelo Congresso Nacional e da oposição no controle externo aumentam, significativamente, o protagonismo do legislativo argentino no processo de controle externo. Rodriguez e Bonvecchi (2006, p.490) sintetizam essa nova realidade ao afirmar que “la Constitución y las leyes [...] asignan al Poder Legislativo capacidad de control de la ejecución presupuestaria”¹⁹

Já se tornou lugar comum falar da fragilidade dos parlamentos nos países da América do Sul, ao longo do século XX. As discontinuidades políticas freqüentes sempre fortaleceram os executivos que, quando não usurpavam as funções legislativas inteiramente, prejudicavam sua atuação. Segundo José Afonso de Souza, “as Cortes de Contas sempre seguem as posições do poder Legislativo” e, por isso mesmo, quando este “está sufocado pelo autoritarismo ou pela perda de atribuições básicas”, elas sofrem as “conseqüências em grau mais profundo” (Silva, 2000:731). Tais afirmações justificam a trajetória da instituição no Brasil. Na Argentina, a situação não diferiu muito. Segundo Quiroga Lavié,

¹⁹ Segundo os autores, o Congresso Argentino possui, entre outras prerrogativas, o poder de “aprobación de las Cuentas de Inversión, que recogen la ejecución física y financiera del Presupuesto, a través de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas” e de ordenar à AGN “la realización de investigaciones e informes sobre programas de la administración pública y/o períodos determinados de gestión” (*idem*).

“[...] el barco a la deriva que há sido el país, sobre todo a partir de 1930, há resultado consecuencia directa de no haber funcionado com eficiência el sistema de controles previstos em el texto histórico em relación com el desempeño de la administración, sobre todo em materia patrimonial. Durante largos ejercicios presupuestarios el Congreso no há aprobado la cuenta de inversión; y cuando lo ha hecho, sobre ejercicios vencidos de varios años atrás, ha sido como ratificación formal, sin que ello haya significado control alguno sobre la administración” (Lavié, 1996:527).

As novas oportunidades que se abriram aos dois países com a transição para a democracia aumentaram, como vimos, as atribuições dos respectivos legislativos.²⁰ Com relação ao controle externo, os novos desenhos institucionais equiparam, de uma maneira geral, o Poder Legislativo e seus respectivos órgãos auxiliares de mecanismos importantes para o exercício da missão constitucional, de forma coerente com a modalidade de *accountability*. Ressalto, o papel do legislativo na apreciação das contas governamentais e sua influência no recrutamento do Corpo Deliberativo das instituições superiores de controle.

As duas cortes de contas têm responsabilidades constitucionais diretas de colaborar de forma decisiva na elaboração do parecer prévio, embora não-vinculante, à análise anual das contas governamentais. Trata-se de uma continuidade no Brasil, mas uma inovação na Argentina onde esta atribuição jamais fora prevista constitucionalmente. Além disso, os legislativos aumentaram seu papel na fiscalização do Poder Executivo e romperam o monopólio do recrutamento do Corpo Deliberativo das instituições auxiliares pelo Poder Executivo, de forma parcial no Brasil, onde dois terços dos membros passaram a ser indicados pelo Congresso Nacional e um terço pelo presidente da República, e de forma total na Argentina, onde as duas Casas legislativas passam a dividir igualmente a indicação de seis auditores-gerais e o sétimo, a maior inovação, indicado pelo maior partido de oposição que, dessa forma, adquire protagonismo no controle externo.

Desse modo, tanto no Brasil como na Argentina, essas instituições ganharam alento com o processo de redemocratização traduzido em princípios que, de certa forma, atendem aos requisitos prescritos pelo bom desenho institucional de uma instituição de *accountability*, descritos na primeira parte deste artigo, no sentido de equipá-las, de maneira eficaz, para o exercício da missão constitucional definida.

²⁰ Não obstante os avanços, nos dois países são freqüentes as demandas não-contempladas. Uma queixa comum ao Tribunal e à Auditoria é a não-inclusão dos órgãos nas instituições com acesso aos sigilos bancário e fiscal dos detentores de recursos públicos. Além disso, na Argentina as autoridades reivindicam a aprovação da lei que regulamenta as atividades da AGN, nos termos do texto constitucional.

Análise de Desempenho

Mesmo considerando que alguns setores gostariam de obter mais prerrogativas para as instituições destinadas ao exercício do controle externo, é inegável o avanço das competências inseridas nos textos constitucionais e infraconstitucionais brasileiro e argentino elaborados após a queda dos respectivos regimes autoritários. A expectativa gerada pelas novas ordens institucionais, entretanto, não vêm correspondendo de forma satisfatória nos desempenhos das instituições. Nesta seção, pretendo avaliar o desempenho do controle externo, a partir da vigência dos novos estatutos, tendo em vista as prestações de contas governamentais e o recrutamento dos novos membros dos corpos deliberativos das duas instituições superiores de controle.

Conforme observação anterior, a análise das contas representa o melhor instrumento de aferição do desempenho governamental. Historicamente, Brasil e Argentina negligenciaram esta obrigação, mesmo nos períodos de maior participação política: o Tribunal de Contas, no Brasil, emitiu pareceres favoráveis a todas as contas presidenciais, desde 1946, e o Congresso Nacional sempre dilatou o prazo de julgamento; na Argentina, as contas jamais foram apresentadas de forma sistemática e, como vimos, vigorou por um bom período a cláusula de decurso de prazo para as *cuentas de inversión*, cuja conseqüência foi a aprovação automática de várias delas não apreciadas no prazo de cinco anos.

No Brasil, de acordo com o Quadro 1, a seguir, todas as contas apresentadas a partir de 1988 foram apreciadas dentro do prazo constitucional estabelecido e, invariavelmente, aprovadas pelo Tribunal, embora algumas com “ressalvas” e/ou “recomendações”.²¹ Todavia, convém lembrar, o Tribunal é “órgão auxiliar” do Legislativo a quem cabe o julgamento final das contas presidenciais. Verifica-se no mesmo quadro que: (a) as contas de Fernando Collor, aprovadas pelo Tribunal, não foram julgadas pelo Poder Legislativo, pelo menos até 31 de maio de 2010, data de conclusão deste trabalho; (b) é incrível o lapso de tempo entre a apreciação pelo Tribunal e o julgamento pelo Congresso. As contas de Itamar Franco, relativas ao ano de 1993, foram julgadas pelo Congresso nove anos depois. Das oito prestações de contas de Fernando Henrique Cardoso, seis foram aprovadas no mesmo dia ao final do seu governo, em 20 de dezembro de 2002, e as relativas ao último

²¹ O Parecer Prévio das Contas do Presidente da República de 2006, por exemplo, da apresentação de ressalvas e recomendações, ao dispor que “considerando que as ressalvas indicadas na conclusão do Relatório, embora não constituam motivo maior que impeçam a aprovação das Contas do Presidente da República, relativas ao exercício de 2005, requerem a adoção de medidas saneadoras pertinentes (Campelo, 2006:2) (<http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs>).

ano, ainda aguardam apreciação; (c) as contas de Luiz Inácio Lula da Silva de 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008 também aprovadas pelo Tribunal dentro dos prazos constitucionais previstos, ainda não foram julgadas pelo Poder Legislativo; e (d) Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva apresentaram-se aos eleitores para reeleição em 1998 e 2002, respectivamente, sem que nenhuma das suas contas do primeiro mandato tivessem sido julgadas pelo Legislativo; em outras palavras, os eleitores votaram desconhecendo uma análise pública do desempenho de ambos os presidentes²².

Quadro 1
Tramitação das Contas de Gestão do Governo da República Federativa do Brasil
1989-2009

Contas de Gestão	Governo	Tribunal de Contas	Congresso Nacional
1988	Sarney	Aprovada 06.89	Aprovada 05.91
1989	Sarney	Aprovada 05.90	Aprovada 05.92
1990	Collor (1)	Aprovada 06.91	NA
1991	Collor	Aprovada 06.92	NA
1992	Collor (3)	Aprovada 06.93	NA
1993	Itamar	Aprov. Rec. 06.94	Aprovada 12.02
1994	Itamar	Aprov. Res. 06.95	Aprovada 12.96
1995	FHC	Aprov. Res. 05.96	Aprovada 12.02
1996	FHC	Aprovada 06.97	Aprovada. 12.02
1997	FHC	Aprovada 06.98	Aprovada 12.02
1998	FHC	Aprov. Res. 06.99	Aprovada 12.02
1999	FHC	Aprov. Rec. 06.00	Aprovada 02.03
2000	FHC	Aprov. Res. 06.01	Aprovada 12.02
2001	FHC	Aprov. Res. 06.02	Aprovada 12.02
2002	FHC	Aprov. Res. 06.03	NA
2003	Lula	Aprov. Rec. 06.04	NA
2004	Lula	Aprovada 06.05	NA
2005	Lula	Aprov. Res. 06.06	NA
2006	Lula	Aprov. Res. 16.06	NA
2007	Lula	Aprov. Res. 06.08	NA
2008	Lula	Aprov. Res. 06.09	NA
2009	Lula	Aprov. Res. 09.06	

Fonte: TCU, Semag – Secretaria de Marco Avaliações Governamentais.

²² A Resolução n. 2, de 15.09.95, do Congresso Nacional (DCN, 15.09.95), regulamentadora da Comissão Mista de Planos e Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMOF, criou uma série de procedimentos para a análise das contas presidenciais entre eles um cronograma de tramitação da prestação de contas, cujo objetivo era por fim à defasagem entre a apreciação pelo TCU e o julgamento pelo Congresso, que obviamente não funcionou.

Obs.: (1) Inclui período de 1º de janeiro a 15 de março do Governo Sarney; (2) Contas não apreciadas até 19/05/2010; e (3) Itamar Franco assumiu provisoriamente a partir de 2/9 e, definitivamente, a partir de 27/12/1992.

Convenções: NA = Não apreciadas até 30.05.2010; Res. Ressalva; Rec. Recomendação

Na Argentina, o tratamento dados às contas anuais do Poder Executivo é um bom exemplo da pouca importância atribuída ao controle pelos órgãos encarregados. A partir de 1993, a legislação em vigor revogou a regra de decurso de prazo, e a Reforma Constitucional determinou que a vontade de cada Câmara deve manifestar-se expressamente, mas não introduziu qualquer dispositivo disciplinador de prazo da apreciação das contas, limitando-se a estabelecer prazo para entrega, o qual não é respeitado.²³

De acordo com o Quadro 2, desde 1993, ano que entrou em vigor a nova legislação e tem início as atividades da AGN, a apreciação das *cuentas de inversión* vem sendo realizada de forma pouco sistemática. A AGN vem apreciando as contas com alguma regularidade, mas na maioria das vezes o Poder Executivo as entrega com atraso, apesar do prazo de 30 de junho do ano subsequente ao exercício estabelecido pela LAF. Dos 18 exercícios realizados desde então, cerca de 50% não tiveram sua apreciação pelo Congresso Nacional que, como no Brasil, não possui prazo para realizar o julgamento. Das contas julgadas, seis delas foram apreciadas em conjunto, de 1999 a 2004, repetindo procedimento ocorrido no Brasil, entre 1995 a 2001, como foi visto. As demais foram julgadas e aprovadas dois ou três anos após o término da gestão orçamentária. Carlos Menem ainda possui três contas do primeiro mandato sem o devido julgamento do poder Legislativo e, em uma situação semelhante aos homólogos brasileiros, candidatou-se à reeleição com apenas uma *cuenta de inversión* (do primeiro ano do seu governo), julgada pelo Congresso. A partir de 2005 nenhum exercício orçamentário teve seu julgamento apreciado em definitivo pelo poder Legislativo.

²³ De acordo com afirmação de Leandro Despouy, Presidente da AGN, feita em 2005, “en los últimos diez años no se han aprobado las Cuentas de Inversión [...]. Todavía no han sido aprobadas las de 1994, 1995 y 1996. Nosotros, como Auditoría, ya hemos enviado la de 2000. Acabamos de aprobar la de 2001, y estamos analizando la de 2002. Pero simplemente para que ustedes entiendan esta madeja de procedimientos, la del año de 2002 nos tendría que haber legado antes del 30 de junio de 2003, pero nos llegó en marzo de 2004” (Despouy, 2005:31). Em outra oportunidade, a mesma autoridade acrescenta que “resulta evidente que este crônico retraso no solo viola el principio de oportunidad sino que también impide que el control cumpla con su función esencial” (idem, p. 207).

Quadro 2
Tramitação das Contas de Inversão do Governo da República Argentina

Cuenta de Inversión	Gobierno	AGN Informe	CN Data
1993	Menem	04/1996	Ley 24.963/98
1994	Menem	09/1997	NA (1)
1995	Menem	05/1998; 06/00	NA (1)
1996	Menem	04/1999	NA (1)
1997	Menem	06/2000	Ley 26.098/06
1998	Menem	05/2001	Ley 26.099/06
1999	Menem	04/2003	Ley 26.328/07(2)
2000	DLRua	11/2003	Ley 26.328/07 (2)
2001	DLRua	03/2005	Ley 26.328/07 (2)
2002	Duhalde	02/2006	Ley 26.328/07 (2)
2003	NKirchner	09/2006	Ley 26.328/07 (2)
2004	NKirchner	02/2007	Ley 26.328/07(2)
2005	NKirchner	11/2007	NA
2006	NKirchner	04/2008	NA
2007	CKirchner	04/2009	NA
2008	CKirchner	02/2010	NA
2009 ⁽³⁾	CKirchner		

Fonte: Auditoria General de la Nación.

(1) Media Sanción del Senado.

(2) Aprovação em bloco das contas de 1999-2004.

(3) Não entregue até junho de 2010.

Convenção: NA - Não apreciadas até 31 de maio de 2010..

Outro aspecto que vem merecendo críticas diz respeito ao recrutamento do Corpo Deliberativo. As mudanças que permitiram aos Poderes Legislativos de ambos os países participarem, majoritariamente, no Brasil, e totalmente, na Argentina, da indicação de ministros trouxeram pouca mudança no perfil dos titulares que, na sua maioria, são oriundos das duas Casas legislativas, com carreiras profissionais diversas das atividades-fim das instituições.

No Brasil, Senado Federal e Câmara dos Deputados distribuíram igualmente as seis vagas a eles reservadas e nomearam somente parlamentares, como demonstra o Quadro 3. Da mesma forma, o presidente Fernando Collor, quando teve oportunidade de livremente indicar um ministro, optou por um político, sem experiência profissional na área. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva teve idêntico procedimento, em 2009. O avanço ficou por conta dos funcionários de carreira, auditores e procuradores, cujas indicações se fizeram compulsórias pela nova legislação. Na realidade, os requisitos de *expertise* e notórios conhecimentos “jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros”, diretamente ligados às atividades-fim da instituição, só foram preenchidos pelos ministros oriundos dos cargos de

carreira do próprio Tribunal; para os parlamentares, funcionou o critério vago de experiência em “administração pública”.

No Brasil, a partidarização do Tribunal de Contas da União tem suscitado um grande número de críticas. A distribuição das seis vagas pelas duas casas do Congresso vem ensejando uma série de propostas tendentes a modificar o recrutamento dos Ministros do Tribunal de Contas. Da mesma forma, a demora apontada no julgamento das contas.

Quadro 3
Ministros do TCU Nomeados a partir da Constituição de 1988

Ministro	Autor da Nomeação	Última Atividade	Partido	Situação
Olavo Drummond	Executivo	Ex-Parlamentar	PSDB	A
Iram Saraiva	Senado	Senador	PMDB	A
Humberto Souto	Câmara	Deputado Federal	PFL	A
Bento Bugarin	Carreira	Auditor TCU	-	A
Valmir Campelo	Senado	Senador	PTB	EA
Adylson Motta	Câmara	Deputado Federal	PPB	A
Walton Rodrigues	Carreira	Procurador TCU		EA
Guilherme Palmeira	Senado	Senador	PFL	A
Ubiratan Aguiar	Câmara	Deputado Federal	PSDB	EA
Benjamin Zymler	Carreira	Auditor TCU		EA
Augusto Nardes	Câmara	Deputado Federal	PP	EA
Aroldo Cedraz	Câmara	Deputado Federal	PFL	EA
Raimundo Carreiro	Senado	Func. Mesa Senado	-	EA
José Jorge de Vasconcelos Lima	Senado	Senador	DEM	EA
José Múcio Monteiro Filho	Executivo	Deputado Federal	PTB	EA

Fonte: Elaboração do autor a partir de informações do TCU e do Congresso Nacional até 31.05.2009
Convenções: A (aposentado); EA (em atividade).

Na Argentina, o recrutamento do Corpo Deliberativo também é considerado problemático. O Congresso Nacional, responsável pela nomeação de todos os Auditores, recruta, preferencialmente, nas suas próprias fileiras, como demonstra o Quadro 4, tornando a instituição de controle uma extensão do Poder Legislativo o que, efetivamente, partidariza o processo de fiscalização e criando redundância em termos de controle.

Apesar do caráter inovador do desenho institucional, que conferiu a presidência da Auditoria ao maior partido de oposição, Quiroga Lavié assevera que o espírito da Constituição oriunda do Pacto de Olivos não vem ocorrendo. Para ele, essa vantagem vem

sendo contrabalançada com a presença majoritária de Auditores indicados pelos “oficialistas” que, dessa forma, mantém o real controle da AGN e “há convertido el representante del principal partido de la oposición que ejerce la presidencia, en un funcionario sin capacidad de decision de ningun tipo, porque de los siete miembros que conformam el órgano, cuatro han sido elegidos por el partido majoritário”, por isso sugere uma reforma legislativa que “disponga que los três legisladores que representan a cada camara del Congreso en la AGN sean elegidos, al igual que sua presidencia de forma tal que su mayoria representem al principal partido de oposición” (Lavie, 2010, p. 3).

Quadro 4
Colégio de Auditores Gerais da AGN
(1993-2009)

Auditor	Período de Atuação	Partido	Origem	Situação
<i>Héctor Masnatta</i>	1993-1994	PJ	CN	-
Norberto Bruno	1993-1999	PJ	CD	-
Emilia Lerner	1993-1999	PJ	CD	-
Júlio César Casavelos	1993-2001	PJ	S	-
Vicente Barros	1993-1998	PJ	S	-
Héctor Rodrigues	1993-1999	UCR	S	-
Enrique Paixão	1995-1999	UCR		-
José Lapierre	1995-1999	UCR	CD	-
Héctor Duran Sabas	1998-2001	PJ	S	-
César Arias	1999	PJ	CD	-
Mario Fadel	1999	(FPS)PJ	CD	-
Francisco Fragoso	1999-2005	UCR	D	-
Alfredo Fólica	2000-2001	UCR	S	-
Francisco J. Fernández	2001-	PJ	S	EA
Gerardo Palacios	2001-2009	PJ	S	-
Leandro Despouy	2002	UCR		EA
Horácio Pernasetti	2005	UCR	D	EA
Vicente M. Brusca	2007	PJ	D	EA
Oscar Lamberto	2007	PJ	S	EA
Alejandro Nieva	2009	UCR	D	EA
Vilma Castillo	2009	PJ	S(*)	EA

Fonte: Auditoria General de La Nación.

Convenções: PJ (Partido Justicialista); UCR (União Cívica Radical); FPS (Frepaso); CD (Câmara de Diputados); S (Senado); EA (em atividade). Os nomes grifados são os Auditores-Presidentes indicados pelo maior partido de oposição; o nome em itálico foi indicado por acordo interpartidário.

(*) Ex-Assessora Parlamentar da Presidente Cristina Kirchner.

A falta de iniciativa do Legislativo no sentido de estabelecer um debate público sobre as contas presidenciais e julgá-las em tempo hábil, aliada à contínua indicação de parlamentares, pouco afeitos às necessidades do ofício da fiscalização, sugerem (a) efetiva

falta de coordenação entre o Legislativo e seu órgão auxiliar; (b) desinteresse com o controle externo, no sentido de capacitar o TCU e a AGN com pessoas dotadas da “expertise” necessária ao bom desempenho da missão constitucional. O duplo caráter contido no desenho institucional do controle externo no Brasil que associa a apreciação técnica, efetuada pelo órgão auxiliar, e política, exercida pelo Poder Legislativo transforma-se na realidade em dois controles políticos, redundantes, fugindo sobremaneira às principais razões para a existência da instituição superior de controle.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os poderes legislativos brasileiro e argentino não exerceram, historicamente, de forma sistemática a prerrogativa de controle externo sobre o poder executivo. As mudanças institucionais que se seguiram aos processos de democratização, do final do século XX, fortaleceram consideravelmente o exercício da *accountability* horizontal pelo legislativo, dotando os órgãos responsáveis de desenhos institucionais atualizados.

As Instituições Superiores de Controle, auxiliares do poder legislativo, obtiveram em ambas as sociedades o empoderamento necessário ao exercício da missão constitucional. Ficou clara uma opção por uma fiscalização mais abrangente, não limitada ao controle de procedimentos, como no passado, mas orientada no sentido da auditoria de desempenho. No Brasil, a economicidade passa a fazer parte dos critérios de aferição do desempenho; na Argentina, o texto constitucional inclui o controle da gestão e a legislação infraconstitucional alude à questão do desempenho.

No Brasil, o controle anual do desempenho do poder executivo, mediante a apreciação das contas pelas instituições superiores de controle e seu julgamento pelo Congresso, foi mantido pela Constituição e ampliado pela legislação infraconstitucional. Na Argentina, essa tarefa ganhou pela primeira vez status constitucional, depois de detalhada pela legislação ordinária. Trata-se, efetivamente, do momento maior do controle externo, quando se encerra o ciclo iniciado com a aprovação do orçamento e a *accountability* horizontal oferece à cidadania subsídios para a *accountability* vertical.

Por outro lado, a autonomia do controle externo sofreu avanços consideráveis. Na Argentina, o Poder Executivo perdeu para o Legislativo o monopólio do recrutamento do Corpo Deliberativo da Auditoria General de La Nación. Além disso, a Reforma Constitucional inova ao conferir ao maior partido de oposição no Congresso a indicação do seu Presidente, incorporando a oposição ao processo de *accountability* e conferindo maior

transparência e confiabilidade ao controle. No Brasil, também extinguiu-se o monopólio quase centenário do executivo que, desde 1891, indicava solitariamente, os ministros do Tribunal. Agora, a responsabilidade maior cabe ao Legislativo, com a indicação de dois terços dos seus membros, seis vagas, e aprovação dos restantes. Dos outros três membros, cabe ao executivo a liberdade total de escolha de apenas um, pois os outros dois são escolhidos entre funcionários de carreira do TCU.

Apesar das inovações que ampliaram o raio de ação do controle externo e permitiram maior poder e autonomia das instituições auxiliares, o desempenho do controle externo vem sendo, em certo sentido, constrangedor. Em ambos os países, os legislativos não têm estabelecido um debate público sobre o desempenho governamental por não julgar as contas do poder executivo em tempo hábil. No caso brasileiro, elas vêm sendo apreciadas pelo Tribunal dentro do prazo constitucional previsto, mas julgadas pelo Congresso com um lapso de tempo considerável sugerindo uma efetiva falta de coordenação entre o legislativo e seu órgão auxiliar; na Argentina, nem mesmo a Auditoria vem conseguindo receber os relatórios devidamente apreciados nas datas legalmente previstas, conforme acentuou seu Presidente, e apenas três prestações de contas foram liquidadas entre 1993 e a presente data.

A responsabilidade do legislativo pelo recrutamento da cúpula do Tribunal de Contas da União e da Auditoria General de la Nación também vem sendo frustrante. Predomina a indicação de parlamentares ou políticos pouco afeitos às necessidades do ofício da fiscalização, sugerindo um desinteresse do Legislativo pelo controle externo por não capacitar o órgão técnico de pessoas com a “expertise”, profissionalização e independência requeridas ao bom desempenho da missão constitucional das instituições superiores de controle.

A afirmação do Presidente da AGN, Leandro Despouy, de que “a Argentina carece de uma cultura de controle” pode ser também aplicada ao Brasil.

Bibliografia Consultada

- Allen, R. e Tomasi, D. eds. *Managing Public Expenditure*. Paris, OECD, 2001.
- Anastasia, Fátima; Melo, Carlos Ranulfo; e Santos, Fabiano. *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. Rio de Janeiro, F. Adenauer-Unesp, 2004.
- Anastasia, Fátima. Responsabilização por Controle Parlamentar, trabalho apresentado ao GT de Instituições Políticas da Anpocs, 1999.
- Arantes, R.B; Abrucio, F.L.; Teixeira, A. A. C. “A Imagem dos Tribunais de Contas Subnacionais”, *Revista do Serviço Público*, Vol. 56, n. 1, Jan-mar, 2005, pp. 57-83.
- Arzuaga, Carlos I. Salvadores de. *Los Controles Institucionales em La Constitución Argentina, 1853-1994*. Buenos Aires, La Ley, 1999.
- Auditoria General de La Nación, www.agn.gov.ar
- Baccaro, Maria Cecília. “Revisión de las Cuentas de Inversión por el Congreso de La Nación”. In Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. *La Cuenta de Inversión*. Buenos Aires. Editorial Dunken, 2005, pp.405-419.
- Balbín, Carlos. *Reglamentos Delegados y de Necesidad y Urgência*. Buenos Aires, Buenos Aires, La Ley, 2004.
- Behn, Robert D. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, Brookings Institution Press. 2001.
- Bidart Campos, German J. *Manual de La Constitución Reformada*. Buenos Aires, La Ley, 2004.
- Bringerhoff, W. Derick. “Accountability and Health Systems: Toward Conceptual Clarity and Policy Relevance”. *Health Policy and Planning*, 2001, Vol. 19(6): 371-379.
- Colman, Luiz J. Pérez(org) *Ley de Contabilidad*. Buenos Aires, Editorial Ciencias de la Administración, 1990.
- Campanhole, H.L. & Campanhole, A.. *Constituições do Brasil*. São Paulo, Ed. Atlas, 2000.
- Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. *La Cuenta de Inversión*. Buenos Aires. Editorial Dunken. 2005.
- Constitucion de la Nacion Argentina*. Buenos Aires, Editorial Bregna, 1995
- Dahl, Robert. *Um Prefácio à Teoria democrática*. Rio de Janeiro. Ed Zahar, 1989
- Despouy, Leandro. “Acto de Apertura”. Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. *La Cuenta de Inversión*. Buenos Aires. Editorial Dunken. 2005, pp.29-32
- Despouy, Leandro. “El Control de La Cuenta de Inversión”. Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. *La Cuenta de Inversión*. Buenos Aires. Editorial Dunken. 2005, pp-197-222.

- Diniz, Eli. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*. Rio de Janeiro, Ed. FGV.1997.
- Ekmekdjian, Miguel A. *Análisis Pedagógico de la Constitución Nacional*. Buenos Aires, Ed. Depalma, 1988.
- EUROSAI. *Documentos* Lisboa Eurosai Seminar, Lisboa, 1998.
- Lannos, Mariana; Mustapic, Ana Maria (orgs) .*Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio, Konrad Adenauer, 2005.
- Fausto, Boris; e Devoto, F.J. *Brasil e Argentina: Um Ensaio de História Comparada, 1850-2002*. São Paulo, Ed. 34, 2004.
- Figueiredo, Argelina. “Instituições Políticas e Controle do Executivo”. *Dados – revista de Ciências sociais*, Vol. 44, n. 12004.
- Finer, S. E. *The History of Government*. Oxford. Oxford University Press. 1999.
- GAO – General Accountability Office, www.gao.gov
- Grant, Ruth W. & Keohane, Robert. O. “Accountability and Abuses of Power in World Politics”. *American Political Science Review*. Vol. 99, n. 1, 2005.
- Kenney, Charles. *Horizontal Accountability: concepts and conflicts*. In Mainwaring, Scott & Welna, Christopher. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford, Oxford University Press, 2003, pp 76-
- Lavié, Humberto Quiroga. *Constitución de La Nación Argentina Comentada*, Ed. Zavalía, Buenos Aires, 1996.
- Lavié, Humberto Quiroga. *La Situación Institucional de la Auditoría General de La Nación*, mimeo. 2010.
- “Ley n. 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional”, in Leandro Despouy *et alii*. *El Control Público en la Argentina*, Buenos Aires, PNUD-AGN, HCG, 2003, pp.243-278.
- Ley de Contabilidad*, Decreto Ley 23.354 de 31-12-1956 (B.O. 08-01-1957) y ratificado por Ley 14.467 del 5-09-58 (B.O. 29-09-1958) (V. Colman, 1990)
- Lei de Responsabilidade Fiscal* (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), Brasília, Senado Federal, Sub.Sec.Ed.Técnicas, 2002.
- Lemos, Leany Barreiro. “Controle Legislativo no Brasil e nos EUA”, trabalho apresentado no GT Instituições Políticas, no 5º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Belo horizonte, MG, 2006.
- Locke, Locke. *Two Treatises of Government*. Cambridge, Cambridge University Press, 1960
- Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona. Ed. Ariel 1986.
- Mainwaring, Scott & Welna, Christopher, Christopher. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford, Oxford University Press, 2003.

- Martins, Ives Gandra. *Direito Constitucional Interpretado*. São Paulo, Rev. Tribunais, 1992.
- Meireles, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 12ª Edição. Ed. Dos Tribunais 1986.
- Melo, M.A.; Figueiredo, C.M.; Pereira, C. “Political and Electoral Uncertainty Enhances Accountability! A Comparative Analysis of the Independent Courts of Accounts in Brasil”, Trabalho apresentado no 5º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Belo Horizonte, MG, julho de 2006.
- Montesquieu, *Oeuvres Complètes*. _____ De L’Esprit des Lois, pp.396-407. Paris. Éditions Gallimard, 1951, pp. 396-407.
- Moraes, Alexandre de. *Direito Constitucional*, 7a Ed. São Paulo, Jurídico Atlas, 2000.
- Morgenstern, S. & Nacif.B. (eds) *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Nicolau, Jairo. “Como Controlar o Representante? Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 45, n. 2, 2002, pp. 219-236.
- O’Donnell, Guillermo. “Accountability Horizontal e Novas Poliarquias”, *Lua Nova*, n. 44, 1998
- O’Donnell, Guillermo. “The Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust” Mainwaring, Scott & Welna Christopher. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford, Oxford University Press, 2003, pp.34-53
- Oleszek, Walter. *Congressional Procedures and the Policy Process*. 4ª ed., Washington, Congressional Quarterly Press, 1996.
- Parlermo, Vicente e Novaro, Marcos. *Política y Poder en el Gobierno de Menem*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma Ensayo, 1996.
- Pessanha, Charles. Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil, 1946-1994”. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 1997.
- Pessanha, Charles. “The National Congress and External Control in Brazil”, trabalho apresentado na Special Session Governance and Accountability in Institutional Design, XVIII Congress of International Political Science Association – IPSA, Quebec, Canadá, agosto de 2000.
- Pessanha, Charles. “O Poder Executivo e o Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras” in Luiz Werneck Vianna (org.) *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2002.
- Power, Michael. *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford, Oxford University Press. 1999
- Rodriguez, Jesús; Bonvecchi, Alejandro. “El Papel del Poder Legislativo en el Proceso Presupuestario Argentino (1984-2004). *Desarrollo Económico*, N. 180, Vol. 45, Enero-Marzo, 2006.

Romero, Luiz Alberto, *Sociedad Democrática y Política Argentina del Siglo XX*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2004.

Santiso, Carlos. Eyes Wide Shut? The Politics of Autonomous Audit Agencies in Emerging Economies., mimeo, 2007.

Silva, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo* (18ª ed.), Ed. Malheiros, São Paulo, 2000.

Specek, Bruno. Inovação e Rotina do TCU. S. Paulo, Fund. Adenauer, 2000.

Torres, Ricardo Lobo. “A Legitimidade Democrática e o Tribunal de Contas”. *Revista de Direito Administrativo*, out./dez. 1993, pp. 31-35.

Tratado que Institui uma Constituição para a Europa. Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das CE, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. www.tcu.gov.br

Zimler, (2006). Relatório sobre as Contas de Gestão de 2005. www.tcu.gov.br

