

Reflexões sobre a necessidade de Controle Externo no Mercosul

■ Ministro Augusto Nardes

Em 1991, as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) do Mercado Comum do Sul (Mercosul) – Auditoria Geral da Nação Argentina, Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da República do Paraguai e Tribunal de Contas da República Oriental do Uruguai – criaram uma Comissão Permanente Multinacional. Referida Comissão, instituída com vistas à auditoria externa do Mercosul, teve a aprovação formalizada, no âmbito do Tribunal, por meio da Resolução TCU nº 257/1991.

Em substituição ao acordo de 1991, as mencionadas instituições de fiscalização firmaram, no ano de 1996, Memorado de Entendimentos, cujo objeto contemplava o intercâmbio de informações e experiências na área de controle externo, além de outras formas de cooperação correlatas. Mencionado documento, cuja adesão pelo Tribunal foi ratificada por meio da Resolução TCU nº 124/1999, criou a “Comissão Mista de Cooperação Técnica, Científica e Cultural das EFS dos Países do Mercosul”, órgão responsável pela coor-

denação geral das atividades de cooperação.

Com o crescimento da cooperação entre os membros e a necessidade de sistematização do intercâmbio e de estruturação dos órgãos de apoio à Comissão Mista, foi instituída a “Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países Membros do Mercosul, Bolívia e Chile”, cujo estatuto definitivo foi aprovado no ano 1999.

No âmbito da referida Organização, doravante designada EFSUL, destaca-se a Secretaria Executiva, a quem incumbe as atividades de co-





ordenação, realização das tarefas administrativas e interlocução com outras entidades internacionais. Sua sede, rotativa a cada três anos, esteve a cargo do TCU, de 1997 a 2000, e da Auditoria Geral da Nação Argentina, de 2000 a 2007, tendo sido novamente designado o Tribunal de Contas da União para o período de 2008 a 2011.

Ao longo dos anos, a Organização tem atuado no desenvolvimento de ações de intercâmbio técnico entre as instituições membros e também com outras entidades, como o Tribunal de Contas

Europeu (TCE), órgão responsável pelo controle externo do Orçamento Comunitário da União Europeia há mais de vinte anos. Além disso, foram realizadas pelas entidades que integram a EFSUL auditorias em temas de interesse comum, como as relativas ao circuito de informações do Mercosul, aos postos alfandegários e à área de meio ambiente.

Desde a criação do Mercosul, em 1991, foram implementadas, no âmbito do Bloco Regional, diversas ações multilaterais de harmonização de políticas macroeconômicas e de institucionalização de or-

ganismos administrativos, com destaque para a criação, em 2004, por meio da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 45, do Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem).

Referido Fundo tem previsão de aportes de recursos da ordem de US\$ 1 bilhão em dez anos, com 70 % originários do Brasil. Após a transferência dos valores para instituição financeira em Montevideu, o controle dos recursos fica sujeito aos procedimentos administrativos do Focem e às auditorias externas even-

tualmente contratadas, sem previsão para que as EFS dos Estados-membros possam exercer ação fiscalizadora.

Outros acréscimos de grande importância para o Bloco foram a entrada, em 2006, de novo membro pleno, a Venezuela - embora ainda esteja pendente de aprovação pelo Parlamento Paraguaio -, bem como a constituição do Parlamento do Mercosul - Parlasul, por meio da Decisão nº 23/2005, do Conselho do Mercado Comum.

A materialidade das despesas e dos financiamentos no âmbito do Focem, com vistas à execução de projetos de integração e de desenvolvimento dos países membros, que totalizam cerca de US\$ 100 milhões por ano, trouxe consigo a crescente preocupação das autoridades de controle externo quanto à necessidade da efetiva fiscalização desses recursos públicos supranacionais, atividade que compete, primordialmente, aos Parla-mentos dos Estados-membros.

Por outro lado, a EFSUL, entidade constituída atualmente pelo Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Uruguai, Auditoria Geral da Nação Argentina e Controladorias-Gerais do Paraguai, Chile, Bolívia e Venezuela tem envidado esforços de cooperação e de fiscalização governamental, especial-

..., a EFSUL realizou, desde a sua constituição, trabalhos de auditoria em temas de interesse da comunidade sulamericana de nações.

mente quanto ao aporte de recursos no Mercosul.

Nesse contexto, a EFSUL realizou, desde a sua constituição, trabalhos de auditoria em temas de interesse da comunidade sulamericana de nações. Como exemplos, destacam-se as seguintes fiscalizações:

- a. auditoria na área de controle integrado de Paso de Los Libres, Uruguiana - Controle de Importações e Exportações (realizada pelas EFS da Argentina e do Brasil - Decisão 1.645/2002, do Plenário do TCU e Acórdãos 2.270, 2.271 e 2.273, de 2005, e 2.537/2007, também da Corte de Contas brasileira);
- b. auditoria de desempenho sobre as Políticas Sociais no Mercosul - Trabalho Infantil (realizada pelas EFS do Paraguai, Argentina e Brasil - Acórdão 445/2007-TCU-Plenário);
- c. auditoria sobre áreas nacionais encarregadas da Resolução de conflitos no âmbito do Mercosul (realizada pelas EFS da Argentina, Paraguai e Brasil - Acórdão 1.405/2008-TCU-Plenário); e
- d. auditoria na área de controle integrado de importações, exportações e trânsito de cargas de alimentos (realizada pelas

EFS da Argentina, do Brasil e do Paraguai – Acórdão 447/2005-TCU-Plenário).

Mais recentemente, a EFSUL promoveu levantamentos de auditoria, por meio das EFS do Brasil, Argentina e Paraguai, nas Unidades Técnicas Nacionais Focem e em projetos financiados pelo Fundo, a exemplo do Programa de Ação Mercosul Livre da Febre Aftosa.

O diagnóstico preliminar da gestão e dos mecanismos de controle do Focem, realizado pelas EFS em 2009, apontou diversos riscos, em especial a ausência de auditorias internas ou externas nos projetos financiados pelo Fundo, evidenciando a importância da realização, em 2010, pelos órgãos de controle externo do Brasil, Argentina e Paraguai, de auditoria coordenada, que abordou, dentre outros temas, o cumprimento do cronograma estabelecido para as contribuições anuais dos Estados-Partes, a razão de existirem poucos projetos aprovados no Brasil e na Argentina e a conformidade dos projetos aprovados ao regulamento do Focem.

No âmbito do TCU, o levantamento de auditoria foi supervisionado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental e teve por finalidade conhecer o funcionamento

da Unidade Técnica Nacional Focem, mapear os processos críticos e os controles quanto às atividades da Unidade e definir objetos e prioridades de controle com vistas a futuros trabalhos de auditoria relativos ao Fundo, previstos para 2010, conforme deliberação inserida no Plano de Ação da EFSUL (Acórdão 1996/2009-TCU-Plenário).

Quanto à auditoria coordenada, sua realização ocorreu em 2010, ocasião em que foram avaliados o acompanhamento e a regularidade dos processos de aprovação e fiscalização dos financiamentos do Focem, além da regularidade e eficácia da execução físico-financeira dos projetos (Acórdão 2741/2010-TCU-Plenário).

A auditoria demonstrou a oportunidade das ações de controle externo público regional no Mercosul pelas EFS dos Estados-membros, similarmente ao que ocorre com o Tribunal de Contas Europeu, com o Conselho de Fiscalização Regional do Sistema de Integração Centro-Americana (CFR-SICA) e com a Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP), e a coordenação dos trabalhos no âmbito da EFSUL permitiu que questões legais, financeiras e operacionais fossem avaliadas por auditores públicos, a baixo custo e com planejamento técnico detalhado.

Em resumo, muitos dos trabalhos executados, incluindo os



relativos ao Fundo de Convergência, evidenciaram oportunidades de melhoria na estrutura e na gestão das Unidades Técnicas Nacionais Focem, bem como apontaram a inexistência de auditorias, públicas ou privadas, com vistas ao devido acompanhamento dos gastos do bloco regional e dos projetos eleitos pelas instâncias administrativas do Mercosul.

Se é verdade que os projetos custeados pelo Focem têm sido recebidos, avaliados, selecio-

nados e implementados com o maior esmero técnico, também é correto inferir que, na ausência de controle externo público governamental, materializado pelo exercício das funções do Parlamento, abre-se a possibilidade de perdas na eficácia, na eficiência e na efetividade relacionadas aos resultados, sem olvidar os potenciais riscos de má aplicação de recursos e de desvios de finalidade.

Como já disse há muito o libertador Simón Bolívar, “*Di-*

chosísimo aquel que corriendo por entre los escollos de la guerra, de la política y de las desgracias públicas, preserva su honor intacto”.¹ Daí por que é relevante a função do controle, em especial no aspecto preventivo, de modo a se impedir a ocorrência de falhas na gestão de programas.

Além das mencionadas fiscalizações, a EFSUL desenvolve programas de capacitação conjunta e de harmonização de procedimentos de auditoria, assim como promove uma agenda de discussões com as Chancelarias, Parlametos Nacionais e o Parlasul, objetivando o reconhecimento da entidade como colaboradora no exercício do controle comunitário e público sobre o Mercosul, em substituição às dispendiosas empresas de auditoria privada, as quais, muitas vezes, por estreitarem seus conhecimentos mais especificamente na seara contábil, não possuem a expertise necessária para tratar dos programas públicos de interesse dos países-membros.

Nessa seara, em 9 de agosto de 2010, em conjunto com a Sra. Vilma Castillo, Auditora Geral da Nação Argentina e atual presidente da EFSUL, o Sr. Octávio Augusto Airaldi Brizuela, então Controlador Geral da República do Paraguai e autoridades do Tribunal de Contas do Uruguai, representamos nossa entidade na



A EFSUL fez saber aos parlamentares que a entidade se encontra plenamente capacitada, técnica e materialmente para a realização, em parceria com aquela Casa Legislativa, de futuras ações de controle, em prol da regular e efetiva aplicação dos orçamentos do Mercosul,...

Sessão Extraordinária promovida pelo Parlamento do Mercosul, em Montevídeu. Em 13 de setembro de 2010, participei, na qualidade de Secretário Executivo da EFSUL, da 25ª Sessão Extraordinária do Parlamento do Mercosul, também realizada em Montevídeu.

Naquela oportunidade, destaquei a importância do exercício do controle externo público sobre os temas de interesse regional e sobre os recursos públicos aportados pelos Estados que participam do Mercado Comum, bem como manifestei a disposição de EFSUL de colaborar com o Parlamento do Mercosul, por intermédio de acordo de cooperação específico, no qual as EFS da organização poderiam realizar ações de controle sobre os orçamentos do bloco regional.

A receptividade das delegações dos países-membros presentes foi positiva, recebendo o apoio expresso de diversas autoridades legislativas, demonstrando a preocupação dos parlamentares do Cone Sul quanto à necessidade de auditorias na aplicação de valores, bens e dinheiros públicos supranacionais.

Nesse contexto, a EFSUL fez saber aos parlamentares que a entidade se encontra plenamente capacitada, técnica e materialmente para a realização, em parceria com aquela Casa Legislativa, de

futuras ações de controle, em prol da regular e efetiva aplicação dos orçamentos do Mercosul, em especial os recursos aportados para o Focem.

Tais ações podem ser materializadas nas mais diversas áreas, desde a fiscalização de obras, projetos relacionados ao meio ambiente e execução dos orçamentos, passando pela avaliação de desempenho dos mais distintos programas governamentais, incluindo o exame da legalidade dos gastos, além da análise da economicidade, efetividade e eficiência com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão financeira e orçamentária.

Referida finalidade vai ao encontro da fiscalização geral das questões maiores que ligam os países-membros, a exemplo do Focem, o qual tem o objetivo de aprofundar o processo de integração regional por meio da redução das assimetrias, incentivo à competitividade e estímulo à coesão social entre os países-membros.

Os dispêndios referentes aos diversos projetos que o Focem suporta, envolvendo infraestrutura, energia, geração de conhecimentos tecnológicos, controle sanitário de animais e vegetais, cooperativismo e associativismo, atenção básica à saúde, à educação e à geração de empregos, combate à pobreza, acesso à ha-

bitação e alimentação, entre outros, apontam para aplicação de recursos, já aprovada, que totaliza, como já mencionado, cerca de US\$ 1 bilhão.

Ademais, cabe ressaltar que foi apresentada, em 30/9/2009, no Parlamento do Bloco Regional, proposta de iniciativa do Senador brasileiro Sérgio Zambiasi, de criação do Tribunal de Contas do Mercosul, trazendo consigo a oportunidade histórica de implementação de um organismo de controle externo supranacional e de natureza pública.

A exemplo do que já ocorreu no âmbito de outros blocos regionais, há obstáculos de ordem política, legal e diplomática que se impõem no caminho da instituição de mecanismos e de órgãos supranacionais de controle. A Europa já superou tais desafios. Resta ao Mercosul também superá-los e, rememorando Simon Bolívar, *“para el logro del triunfo siempre ha sido indispensable pasar por la senda de los sacrificios”*.²

Se é certo, todavia, que a União Europeia levou décadas para ultimar seu bloco continental, também é correto inferir que o Mercosul pode aproveitar os ensinamentos decorrentes dos erros e acertos verificados nesse processo.

Nesse sentido, vale destacar a instituição no âmbito da estrutura daquela Comu-

nidade de países, atualmente contando com 27 nações, do Tribunal de Contas Europeu, que, de forma supranacional, tem a função de verificar a legalidade e regularidade das receitas e despesas da União Europeia, bem como a boa gestão financeira, além de assistir ao Parlamento Comunitário e ao Conselho Europeu, apresentando-lhes relatório anual sobre o exercício financeiro precedente.

Mister semelhante pode e deve ser conduzido pelo Parlamento do Mercosul, a exemplo das ações que vem sendo empreendidas visando à estruturação de outros organismos internos no âmbito do Mercado Comum do Cone Sul, como a criação do Tribunal de Justiça do bloco regional.

Considerando, no entanto, as dificuldades e vicissitudes inerentes ao processo de instituição da Corte de Contas Sul americana, vislumbrou-se, como já referenciado, a possibilidade de celebração de convênios de cooperação e de assistência com as entidades fiscalizadoras superiores nacionais, capitaneadas pela EFSUL, com vistas a fornecer ao Parlamento as condições técnicas para o exercício de suas funções de controle, dentre os quais, por disposição do Protocolo Constitutivo do Parlasul, as relacionadas à aprovação do orçamento da

comunidade de nações e às prestações de contas do bloco regional.

Nesse ínterim, a utilização dos serviços de cooperação das entidades da EFSUL trará inúmeras vantagens de ordem técnica, econômica e operacional na realização de ações de fiscalização, objetivando avaliar a efetiva e regular gestão dos recursos comunitários do Mercosul.

Tendo como paradigma o processo de estruturação do Tribunal de Contas Europeu, órgão de controle externo criado a partir do Parlamento daquele continente, formado por membros dos Tribunais, Controladorias e Auditorias Gerais dos países integrantes, a entidade de controle no âmbito do Mercosul, a ser estabelecida a partir do Parlasul, não pode prescindir da colaboração das Entidades de Fiscalização Superior dos Estados-Partes.

Essa disposição encontra-se estabelecida no artigo 248 do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, segundo o qual *“A fiscalização nos Estados-Membros é feita em colaboração com as instituições de fiscalização nacionais ou, se estas para isso não tiverem competência, com os serviços nacionais competentes”*.³

O estabelecimento do controle externo público do Mercosul, seguindo, por exemplo, as normas e diretrizes de au-

ditoria da International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) irá contribuir para o fortalecimento institucional do bloco, como também para assegurar mais credibilidade internacional ao Mercosul, facilitando a obtenção de fundos e a cooperação com outras entidades supranacionais como a União Europeia.

Ademais, dispõe a Declaração de Lima da INTOSAI que “Os organismos internacionais e supranacionais cujos gastos são financiados por cotas dos países membros precisam, como cada estado, de um controle externo e independente”.⁴

E a referida Declaração ainda estabelece que para “garantir um controle in-

dependente, os membros do órgão de controle externo devem ser escolhidos principalmente entre as entidades fiscalizadoras superiores”.⁵

Assim, tendo premente a necessidade de institucionalização do controle externo público sobre os recursos do Mercosul, é dever ressaltar o propósito da EFSUL de continuar a unir esforços com o Parlamento do Bloco, objetivando o exercício conjunto da fiscalização governamental, considerando as potencialidades e a expertise de cada Entidade de Fiscalização Superior Nacional, sem olvidar que as ações de auditoria devem ser realizadas dentro dos marcos constitucionais e legais estabelecidos no âmbito dos Estados-parte.

Por fim, a EFSUL tem a firme convicção de que os Parlamentares do Mercosul saberão avaliar, com a devida relevância, os temas propostos, em prol do futuro do bloco regional, trilhando caminhos seguros e eficientes no controle dos recursos públicos além-fronteiras.

NOTAS

- 1 BOLÍVAR, Simón. *Manifiesto de Carúpano*. Carúpano, Venezuela, 1814.
- 2 BOLÍVAR, Simón. *Discurso pronunciado el 13 de enero de 1815, en Bogotá, con motivo de la incorporación de Cundinamarca a las Provincias Unidas Larrazábal*. Bogotá, 1815.
- 3 Tratado de Roma (1957). *Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Européia (CEE)*. Roma, 25 de março de 1957. Tratado de Roma (1957). *Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Européia (CEE)*. Roma, 25 de março de 1957.
- 4 Declaração de Lima sobre Diretrizes para Preceitos de Auditoria. In: INCOSAI, 9., 1977, Lima (Peru). Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/relacoes_institucionais/relacoes_internacionais/organizacoes_internacionais/DECLARA%C3%87%C3%83O_DE_LIMA_PORT_0.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2011
- 5 Ibid.

