



POSSIBILIDADES E ÓBICES DA ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLE NA AMÉRICA LATINA

Possibilities and obstacles for the role of Supreme Audit Institutions in Latin America

Duília Dalyana Ribeiro Santos da Nóbrega

Graduada em Ciências Sociais – UFCG. Especialista em Gestão de Políticas Públicas -UFCG. Membro do NEVU -Núcleo de Estudos da Violência da Universidade Federal de Campina Grande. Mestrado em Ciência Política -UFCG e Doutorado em Ciência Política – UFPE. E-mail: dallyribeiro@yahoo.com.br

RESUMO

As Instituições Superiores de Controle (ISC), órgãos integrantes do controle externo, são indispensáveis ao processo de *accountability* horizontal, termo cunhado por O'Donnell (1998) para se referir ao controle exercido pelas instituições que, corroboram o combate às irregularidades e práticas corruptas na administração pública. Ainda de acordo com este autor, as novas democracias latino-americanas possuem débeis mecanismos de controle institucional, fragilizando a rede de responsabilização, à qual os governantes devem se submeter frequentemente. Com base nessa literatura, buscou-se analisar os modelos das ISC na América Latina, comparando a performance do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da República do Chile. Na tentativa de compreender a atuação desses órgãos de controle, foi realizado um estudo bibliográfico e documental e, com vistas a analisar estatisticamente o empenho engendrado na implementação da supervisão por estas instituições, utilizou-se a estatística descritiva. Alguns resultados demonstram que estas instituições precisam, antes de tudo, integrar uma rede de responsabilização que as conectem a outros órgãos de controle para que haja a devida efetividade de suas ações.

Palavras-chave: Estudo comparado; *accountability*; controle externo.

ABSTRACT

The Superior Institutions of Control (ISC), bodies that are part of external control, are essential to the process of horizontal accountability, a term coined by O'Donnell (1998) to refer to the control exercised by institutions that corroborate the fight against irregularities and corrupt practices.



In public administration. Also according to this author, the new Latin American democracies have weak mechanisms of institutional control, weakening the accountability network, to which rulers must frequently submit. Based on this literature, we sought to analyze the models of SAIs in Latin America, comparing the performance of the Federal Audit Court and the Comptroller General of the Republic of Chile. In an attempt to understand the performance of these control bodies, we opted for bibliographic and documentary research and, in order to statistically analyze the effort engendered in the implementation of supervision, descriptive statistics were used. Some results show that these institutions need to integrate an accountability network that connects them to other control bodies so that their actions are effective.

Keywords: Comparative study; accountability; external control.

1. INTRODUÇÃO

Os controles externos assumem um papel indispensável na sociedade e é na esfera pública que sua atuação se caracteriza, sobretudo, pela preservação e manutenção da integridade dos recursos públicos. Sujeitar àqueles que, em nome da administração pública tomam decisões, ao escrutínio dos controles múltiplos, compõe a estrutura organizacional de todo Estado Democrático de Direito. Estas instituições, a exemplo das ISC, que detêm um conjunto de mecanismos de prevenção e correção, de natureza técnica, são responsáveis por fiscalizar as despesas públicas e as contas administradas pelos respectivos governantes, assim como também, fazem parte de um leque de instituições de controle que exercem *accountability*, cujo objetivo maior é prevenir eventuais danos ao erário e, por conseguinte, evitar a propagação da corrupção pela malha pública.

Historicamente, observamos que a origem das Instituições Superiores de Controle (ISC), remonta-nos à antiguidade clássica. Sua trajetória e a origem longa nos demonstram que o seu funcionamento sempre esteve associado à fiscalização dos recursos advindos dos tributos e impostos pagos pelos contribuintes. O propósito inicial manteve-se até hoje, o de evitar a subversão do erário por meio de corrupção.

Em muitos países do mundo, esses órgãos possuem duas classificações principais, a saber: controladorias e cortes de contas. Cada qual possui uma engenharia institucional própria, que na maioria das vezes reflete as conjunturas políticas, econômicas e sociais específicas de cada país, todavia, apesar das especificidades, tais instituições compartilham de pressupostos relevantes para o seu efetivo funcionamento, como o respaldo legal de suas ações, o caráter impessoal e apartidário das decisões, a transparência nos resultados, a autonomia das auditorias e a eficácia e eficiência das políticas de monitoramento e a fiscalização.

Brasil e Chile possuem modelos distintos de ISC. No primeiro o controle é representado pelo Tribunal de Contas da União, cujo modelo colegiado de gestão o vincula diretamente ao Legislativo, mas a função precípua da corte de contas brasileira é de auxiliar àquele Poder, conforme a Constituição Federal de 1988 subscreve. Em contraste, o controle externo no Chile, representado pela Controladoria-Geral da República, possui um modelo centralizado de gestão, cabendo a um único auditor ou controlador tomar as principais decisões relacionadas a sua



atividade. Além disso, outra diferença substancial, situa-se no fato de que sua atuação apesar de harmônica com o Legislativo, é de total independência. O caso da instituição chilena foge à regra da natureza originária do seu modelo, adotado primeiramente na Europa Ocidental.

Nestes termos, o objetivo desta pesquisa consiste em apresentar um panorama dos modelos que predominam na América Latina, com ênfase na performance figurada pelas cortes de contas do Chile e do Brasil, a fim de observarmos os resultados de suas ações e, por intermédio de mecanismos de fiscalização, como essas instituições vêm atuando no controle da corrupção em seus países através de modelos distintos.

2. CONTROLE EXTERNO: A ENGENHARIA INSTITUCIONAL DAS ISCS

Conforme Pascoal (2009), a necessidade do homem de controlar a utilização de recursos por terceiros surgiu em tempos que nos remontam às antigas civilizações, sobretudo a grega e a romana, visto que, naquela época, ainda que de forma rudimentar, já havia algum tipo de controle. Os filósofos clássicos também já refletiam a respeito das configurações que balizavam a estrutura desses controles, para Aristóteles, a magistratura que detinha o manejo do dinheiro público precisava ser supervisionada por outra autoridade que não fosse ela própria.

Por sua vez, Lima (2007), argumenta que as origens da necessidade de controle remontam aos primeiros embriões de organização humana em cidades-estados, onde, paralelamente ao surgimento da necessidade da arrecadação e acumulação material, também cresceu a importância de uma adequada gestão. De acordo com o autor, em nenhum regime, seja monarquia absolutista, seja democracia social, os detentores do poder admitem desvios, desperdício ou subtração dos recursos para atender aos meros interesses próprios. “Não há democracia sem controle, todavia, ainda existem, no Brasil, aqueles que se dizem democratas, mas conspiram para fragilizar as instituições de controle” (LIMA, 2007).

Conforme Pessanha (2009), os tribunais de contas possuem origem institucional nos países da Europa Continental, não obstante, não há um sistema específico ou padrão, cada órgão deste de controle funciona conforme suas regras internas e ordenamentos normativos próprios. Na Alemanha, por exemplo, a corte de contas não está vinculada a nenhum poder, diferentemente do modelo brasileiro e no modelo francês, seu papel é o de auxiliar tanto o Legislativo quanto o Executivo, o que configura uma variedade de arranjos e desenhos.

Estas instituições que seguem o modelo de Tribunal de Contas, responsáveis pela fiscalização superior, são constituídas de um colegiado, com autonomia perante a administração pública e o Legislativo. Uma de suas principais características é o controle jurisdicional na função de julgar contas e imputar responsabilização para as eventuais irregularidades que houver. Em muitos casos, há uma considerável estabilidade, principalmente para os magistrados que ocupam cargos vitalícios. Essa estabilidade confere imunidade que pode ser favorável a decisões imparciais (MENEZES, 2016).

O modelo de Auditoria Geral é de concentração de poder, no qual a responsabilidade do controle acontece de maneira individual, centrada na figura do auditor geral e não no quadro



dirigente como ocorre nos Tribunais de Contas. Na maioria dos países, o auditor detém várias prerrogativas, como a liberdade ampla de recrutar pessoal para o serviço e a de organizar os trabalhos de auditoria discricionariamente. Nesse modelo, o controle das contas do Executivo é realizado em estreita articulação com o parlamento, mediante Comissões de Contas Públicas – *Public Accounts Committees* (STAPENHURST, 2004). Apesar da autonomia de que desfruta, o auditor em muitos casos é estatutariamente funcionário do órgão Legislativo.

O auditor não cumpre funções judiciais. O controle, nesse caso, é exercido administrativamente, razão pela qual o foco passa a ser de natureza financeira, pois o perfil profissional dos que exercem a função é majoritariamente de contadores e auditores e a competência final do controle passa a ser de responsabilidade do Legislativo, que delibera as recomendações e eventuais sanções.

Neste ínterim, o Executivo tem por obrigação responder às demandas de controle do Legislativo e respectivas comissões. Outra característica peculiar, não menos importante, observada por Melo (2007), diz respeito ao regime político. Como a maioria dos países que adotam esse modelo são parlamentaristas, a responsabilização no exercício do controle externo está diretamente relacionada à formação de gabinetes. Neste sentido, qualquer sanção legislativa sobre as contas públicas equivaleria a um voto de desconfiança e refletiria numa eventual queda do gabinete, incluindo a possibilidade de haver, também, mudança no portfólio ministerial, ou ainda a dissolução da assembleia e convocação de eleições gerais.

Grosso modo, esses modelos, apesar de algumas diferenças, precisam combater um problema em comum, a corrupção, que pode representar uma eminente ameaça às estruturas públicas que alicerçam as políticas da sociedade, ao favorecer a possibilidade de captura dos recursos, que deveriam ser destinados à população, para fins ímprobos. Nesse intento, verifica-se que as auditorias externas, exercidas pelas instituições superiores, como as Cortes de Contas, desempenham um papel importante quando exercem efetivamente a governança, o controle e a fiscalização das organizações públicas.

Conforme a Declaração de Lima, documento organizado em 1997, que reúne um conjunto de normas e regras de funcionamento de todas as ISC pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), essas instituições possuem poderes específicos, quais sejam:

- a. Poderes de investigação: todas as Instituições Superiores de Controle devem ter acesso aos arquivos e aos documentos relacionados à gestão financeira e terão poderes para solicitar as informações que considerarem necessárias. A instituição também deve ter autonomia para decidir se é mais conveniente realizar uma auditoria na instituição a ser auditada ou na própria ISC, bem como, para casos específicos, determinar os prazos para a apresentação de informações.
- b. Poderes de execução: as ISC possuem o poder de exigir às organizações auditadas que sejam respeitados os prazos e que estas comuniquem quais decisões serão tomadas em resposta aos achados das auditorias.



- c. Poder de emitir parecer e direitos de consulta: as ISC podem dispor pareceres especializados, por meio de seus conhecimentos profissionais, ao Legislativo e à administração pública.

Para além dos poderes supracitados, a Declaração de Lima também prevê que as ISC cumpram, obrigatoriamente, com o dever constitucional de relatar seus achados anualmente ao Legislativo ou a qualquer outro órgão público responsável, e esse relatório deverá, periodicamente, ser publicizado para melhor distribuição dos achados auditados. De igual maneira, esses relatórios deverão apresentar, de forma clara e objetiva, os elementos essenciais da avaliação feita pelo auditor.

Entretanto, conforme a INTOSAI (1997), para que esses propósitos sejam verdadeiramente alcançados, é necessário que essas instituições, que executam a auditoria superior, estejam livres de influências externas que possam comprometer seus resultados, pois a independência de uma instituição de controle externo das finanças públicas é mandatária no processo de *accountability* e na eficácia da gestão das finanças públicas. Uma entidade, onde o objetivo maior é fiscalizar é manter a integridade das contas públicas, quando não possui instrumentos constitucionais que assegurem sua independência e autonomia decisória fortemente institucionalizadas, corre o grande risco de não conseguir promover nenhuma garantia de responsabilização pela malversação do dinheiro público e pela corrupção administrativa (FUNNEL, 2011).

A independência destacada aqui refere-se ao aspecto funcional e formal (BIGSTEN; ISAKSSON, 2012; DYE; STAPENHURST, 1998). A independência formal trata de questões ligadas à independência com relação aos poderes, Legislativo e Executivo, do orçamento das ISC e da gestão dos recursos humanos. Ou seja, de uma estrutura organizacional que garanta constitucionalmente que estas instituições possuam autonomia o suficiente para tomar decisões livres de influências externas. A independência funcional está ligada aos processos ligados à execução dos trabalhos de auditoria, do quanto essas instituições dispõem de discricionariedade para acessar as informações necessárias, para escolher os métodos utilizados e da liberdade de relatar os achados de seus trabalhos (BIGSTEN; ISAKSSON, 2012; DYE; STAPENHURST, 1998).

Para Nóbrega (2021), independência e autonomia não possuem o mesmo significado, é preciso destacar algumas diferenças fulcrais entre elas, uma vez que a independência no seu sentido *lato* exprime um valor de isolamento; já a autonomia estaria ligada à possibilidade de essas instituições possuírem liberdade de tomar decisões sem que estejam condicionadas à vontade do governo ou do órgão auditado.

Conforme o estudo elaborado pela autora, a autonomia das auditorias é responsável por explicar 65% da variabilidade do índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional, nos países da América Latina e Caribe. O que torna essa variável importante para a avaliação da ISC no controle da corrupção.

3. OS MODELOS DAS ISC NA AMÉRICA LATINA

A origem institucional dos Tribunais de Contas sobrevém dos modelos adotados nos países da Europa Continental; não obstante, conforme lembra Menezes (2010), atualmente, há uma



variação considerável de estratégias e modelos de atuação desses tribunais. Contudo, observa-se que esse modelo exerce um papel de corte judiciária em muitos países, como Portugal, Grécia, Espanha, com forte independência com relação ao Legislativo e ao Executivo, no que tange ao seu desenho formal estabelecido nas constituições. Na América Latina, em países como Brasil e Uruguai, o tribunal cumpre um papel administrativo, sendo os casos decididos pela justiça comum. No quadro a seguir, podemos verificar que, entre os 20 países apresentados, o modelo de Controladoria/Auditoria Geral é predominante (NÓBREGA, 2021).

Quadro 1. Modelos das Instituições Superiores de Controle

Países	Nomes das ISC	Cláusula constitucional	Estrutura decisória
Argentina	Auditor Geral da Nação	Constituição de 1853, art. 85	Colegial
Bolívia	Controladoria-Geral	Constituição de 2009, art. 213	Uninominal
Brasil	Tribunal de Contas	Constituição de 1988, art. 75	Colegial
Chile	Controladoria-Geral da República	Constituição de 1980, art. 98	Uninominal
Colômbia	Controladoria-Geral da República	Constituição de 1997, art.267	Uninominal
Costa Rica	Controladoria-Geral da República	Constituição de 1845, art. 183	Uninominal
Dominicana República	Câmara de Contas	Constituição de 2015, art. 248	Colegial
El Salvador	Tribunal de Contas da República	Constituição 1983, art. 195	Uninominal
Equador	Controladoria-Geral da União	Constituição 2008, art. 211	Colegial
Guatemala	Controladoria-Geral de Contas	Constituição de 1993, art. 233	Uninominal
Haiti	Tribunal Superior de Contas	Constituição de 1987, art. 200	Colegial
Honduras	Tribunal Superior de Contas	Constituição de 1982, art. 223	Colegial
Jamaica	Auditor Geral	Constituição de 1962, art. 120	Uninominal
México	Auditoria Federal	Constituição de 1917, art. 79	Uninominal
Nicarágua	Controladoria-Geral	Constituição de 1987, art. 154	Colegial
Panamá	Controladoria-Geral da República	Constituição de 1972, art. 281	Uninominal
Paraguai	Controladoria-Geral da República	Constituição de 1992, art. 265	Uninominal
Peru	Controladoria-Geral da União	Constituição de 1993, art. 82	Uninominal
Uruguai	Tribunal de Contas	Constituição de 1966, art. 208	Colegial
Venezuela	Controladoria-Geral da República	Constituição de 1999, art. 287	Uninominal

Fonte: Constitute (2021).

A estrutura decisória dessas instituições, em regra, possui dois modelos: colegial e uninominal ou monocrática. O modelo da concentração de poder de cada uma é diferente; por exemplo, na primeira, o desenho apresenta maior descentralização, enquanto, na decisão do tipo uninominal ou monocrático, significa que uma pessoa detém grande parte do poder decisório da instituição.



Os tribunais de contas têm estrutura colegiada, ou seja, as apreciações e os julgamentos são realizados por meio de um colegiado de ministros, diferentemente do desenho de auditor geral, que apresenta um modelo monocrático (MENEZES, 2014). Não obstante, podemos observar que há exceções e que nem todos os países obedecem a essa regra, como é o caso do El Salvador, onde há o modelo do tribunal de contas, mas com estrutura decisória monocrática, ou seja, concentrada na figura do presidente de sua Corte de Contas.

Quadro 2. Principais diferenças entre os dois modelos

Controladoria/Auditoria	Tribunal de Contas
Decisões monocráticas	Decisões colegiadas
Recomendações sem caracteres coercitivos	Poder sancionatório
Mandatos dos membros	Mandatos ou vitalicidades dos membros
Função fiscalizadora	Função fiscalizadora e jurisdicional
Auditores e contadores	Bacharéis em Direito
Análise dos atos administrativos	Duplo foco na tarefa avaliativa

Fonte: Menezes (2014).

De acordo com Lima (2007), apesar de existir algumas diferenças estruturais entre os modelos, tanto os Tribunais de Contas quanto as Auditorias Gerais/Controladorias são órgãos com previsão constitucional, geralmente integrados ao aparelho do Estado e têm a função principal de exercer o controle externo.

No combate à corrupção, cada desenho institucional dos respectivos controles possui um ordenamento específico, para a atuação nessa seara. A autonomia, por exemplo, conta como um importante indicativo de desempenho dessas instituições, sobretudo a autonomia com relação ao Legislativo e à administração pública, no que diz respeito à ausência de influências políticas e partidárias no processo de tomada de decisão dos órgãos fiscalizadores. Outrossim, sua efetividade depende também de mais dois fatores: o sistema Legislativo e o sistema partidário, no sentido de que se faz necessário que haja um consenso mínimo entre os atores políticos contra a corrupção, independentemente do espectro ideológico. Este requisito cumpre um papel fundamental, visto que atores políticos que se opõem ao governo passam a desfrutar de uma segurança maior ao tentar fiscalizar e punir o Executivo em casos que envolvam a corrupção (MELO, 2007).

3.1 CONTROLADORIAS OU AUDITORIAS GERAIS (O MODELO ANGLO-SAXÔNICO)

Historicamente, o modelo de Auditorias Gerais foi difundido pelo mundo a partir das primeiras experiências britânicas. O Reino Unido expandiu esse sistema por diversos motivos, entre os quais dois se destacam: o processo de colonização e a influência econômica. Os primórdios



do controle externo naquele país remontam ao século XII, mas só após a criação da figura do controlador-geral que houve maior amadurecimento das estruturas de controle. Isso é corroborado por Marcelino et al. (2009):

Os primeiros indícios da atuação do auditor governamental, na Grã-Bretanha, datam do século XII, mas apenas na segunda metade do século XIX, com a reforma realizada por William Ewart Gladstone, a auditoria governamental experimentou uma verdadeira revolução, com a edição do “*Exchequer and Audit Departments Act*”, que resultou na criação da função de “*Comptroller and Auditor General* (C&AG).

As transições governamentais engendraram mudanças complexas no sistema de controle, a exemplo da criação de um órgão responsável pelo controle das contas públicas na Grã-Bretanha, chamado de *National Audit Office* (NAO). A princípio, sua função destinava-se a auditar as contas de todos os departamentos e agências governamentais, bem como a submeter ao Parlamento o exame dos recursos públicos quanto a economicidade, eficiência e efetividade (AGUIAR et al., 2011).

Os sistemas de controladorias focavam nos méritos dos atos administrativos: a economicidade e o resultado da gestão, mediante sofisticadas técnicas de auditorias (*tes audit*) (PASCOAL, 2009). Em regra, esse sistema sobrevém do modelo anglo-saxônico, que teve origem na Grã-Bretanha. Países que fazem parte da *Commonwealth of Nations* (Comunidade das Nações) se incluem no rol dos que adotam esse modelo, como: Inglaterra, Canadá, Austrália, República da Irlanda, Nova Zelândia, Estados Anglófonos da África, Estados Unidos e Israel. Como exposto anteriormente, o controle externo exercido pela Controladorias ou Auditorias Gerais possuem características decisórias de natureza monocrática, em que o controlador-geral é designado pelo Parlamento subordinado administrativamente a este poder (PESSOA et al, 2012).

Os sistemas de Controladoria ou Auditorias Gerais, de maneira geral, podem ser considerados órgãos essencialmente consultivos e opinativos, uma vez que não dispõem de poderes coercitivos e jurisdicionais (LIMA, 2007). Seus pareceres são subscritos de forma monocrática pelo auditor, pelo Parlamento, para um mandato fixado, atuando preponderantemente na gestão de resultados, ex post. Apesar de não haver um consenso sobre a influência dos modelos de ISC sobre sua eficiência em combater a corrupção, para Blume e Voigt (2011), os países em que as ISC adotam o modelo de Cortes de Contas estão associados com maiores índices de corrupção, em decorrência do baixo envolvimento do Poder Legislativo no ciclo de prestação de contas do governo.

Ainda para os autores, o envolvimento do Poder Legislativo em todo o ciclo de prestação de contas das ISC que seguem o modelo Westminster é mais substancial e faz com que haja coação dos membros corruptos do Executivo, fazendo com que estes sofram maiores sanções, tanto políticas quanto por parte do eleitorado, uma vez que, nesse modelo, há maior publicização das contas públicas – resultado dos trabalhos das EFS. Na maioria das vezes, esses resultados são levados ao clamor público, pelo fato de serem discutidos com mais ênfase pelo parlamento, sejam eles de contas dos gestores públicos, sejam das Contas Gerais



do Estado, ao contrário do modelo Napoleônico, cuja ênfase se encontra apenas nas Contas Gerais do Estado (LIMA, 2013; BLUME; VOIGT, 2011; MELO, 2007).

3.1.1 Chile: Controladoria-Geral da República

No Chile, o retorno da deliberação democrática no país (1990-1994) impulsionou uma profunda reforma constitucional, que viabilizou a primeira grande reforma da Administração do Estado. Tal reforma incorporou ao contexto político um conceito funcional de uma administração voltada para o desenvolvimento, com considerável mudança na estratégia organizacional que havia antes nos modelos tradicionais de administração chilena.

O controle externo no Chile apresenta características específicas. Apesar de adotar o modelo de auditoria geral, inspirado no desenho institucional americano e britânico, a *Contraloría General de la República* (CGR) possui algumas peculiaridades. A primeira a ser destacada diz respeito ao fato de que a CGR não se encontra vinculada a nenhum dos poderes, Legislativo, Executivo ou Judiciário. Em função disso, muitas vezes é tratada como um quarto poder. A segunda é a existência de mecanismos institucionais que normalmente são encontrados no modelo de tribunal de contas, conferindo a este um exercício quase judicial.

No século XVII, houve um fortalecimento progressivo da função fiscalizadora do Estado com a criação da Real Audiência, cuja missão era controlar a administração financeira e o comportamento dos agentes públicos. O sentimento de ética e controle da coisa pública já se fazia presente no Chile, desde os primórdios estruturais de sua administração pública. A preocupação democrática e a republicana ensejaram as transformações e, em grande razão, contribuíram para a institucionalização do controle externo naquele país. Mas foi por meio de uma reforma dos serviços do Tesouro que foi consagrada legalmente, em 22 de dezembro de 1875, a Direção-Geral de Contabilidade, que havia sido criada em 1869. Em 1888, uma lei orgânica instituiu o Tribunal de Contas, que ultrapassou as atribuições dos órgãos de controle, modelo tradicional adotado pela América Latina. A mudança para o modelo de Auditoria Geral ocorreu apenas na década de 20, fortemente influenciada pelos Estados Unidos, quando o governo chileno contratou um grupo de especialistas financeiros americanos, liderados por Edwin Kemmerer, renomado professor da Universidade de Princeton e assessor de governos em questões bancárias. Destarte, a tradição do controle das contas públicas tem uma longa tradição que remonta à época colonial.

Já a CGR, criada em 1927, conserva ainda algumas modalidades do arranjo institucional tradicional. A sua evidente autonomia projeta o cenário e a dicotomia em relação a sua prática e sua estrutura. A ampla autonomia diante do Executivo e do Legislativo pode ser positiva na medida em que reduz as chances de haver influências políticas em determinadas fiscalizações.

Atualmente, o poder Legislativo tem desenvolvido seu próprio sistema de fiscalização, deixando a CGR cada vez mais isolada. Seguindo o modelo de Auditoria Geral, a CGR é dirigida monocraticamente por um controlador-geral que concentra amplos poderes. Até



2005, o controlador possuía mandato vitalício ou até a idade de aposentadoria compulsória no serviço público: 75 anos. Em 2005, a Lei nº 20.050 alterou o período de mandato do controlador, que passou a ser de oito anos, sem possibilidade de recondução. “O Controlador Geral da República (...) Será designado pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado por três quintos de seus membros em exercício, para um período de oito anos e não poderá ser designado para o período seguinte.”¹ (MENEZES, 2014).

Como característica do modelo de Auditor Geral, o controlador chileno só pode ser desvinculado por meio de impeachment iniciado pelo Senado. Semelhante aos outros poderes, os funcionários da CGR são nomeados pelo controlador e ele possui prerrogativas para alterar os planos de carreira e salários. Além disso, como aduz Menezes (2014), ambos, controlador e subcontrolador, gozam de privilégios semelhantes aos de ministros dos tribunais superiores.

No Chile, os casos envolvendo a corrupção no serviço público podem ser denunciados por meio de várias instâncias, a saber:

- a. Canais de denúncia de cada órgão, em que as denúncias podem ser feitas diretamente por meio de um canal de reclamação e, desde 2015, a Direção Nacional Civil tem pressionado para a criação de códigos de ética que estabeleçam canais de consultas e de alegações de integridade;
- b. Controladoria-Geral da República: as denúncias são feitas por qualquer cidadão no próprio site do órgão, cujo propósito é facilitar a fiscalização por parte da população²;
- c. Ministério Público, cuja missão jurídica é atuar de forma exclusiva na busca de atos que constituem um crime. Nesse sentido, isso inclui qualquer fato que tem o caráter de um crime e pode ser relatado a essa instituição, com o objetivo de que os processos relevantes iniciem uma investigação criminal³;
- d. Assessoria Jurídica Anticorrupção, que objetiva fornecer assistência às vítimas, testemunhas ou denunciadores envolvendo autoridades ou funcionários públicos. Como parte de seus serviços, fornece, também, conselhos que contribuem para o diagnóstico de alertas de casos de corrupção nas instituições de fiscalização⁴.

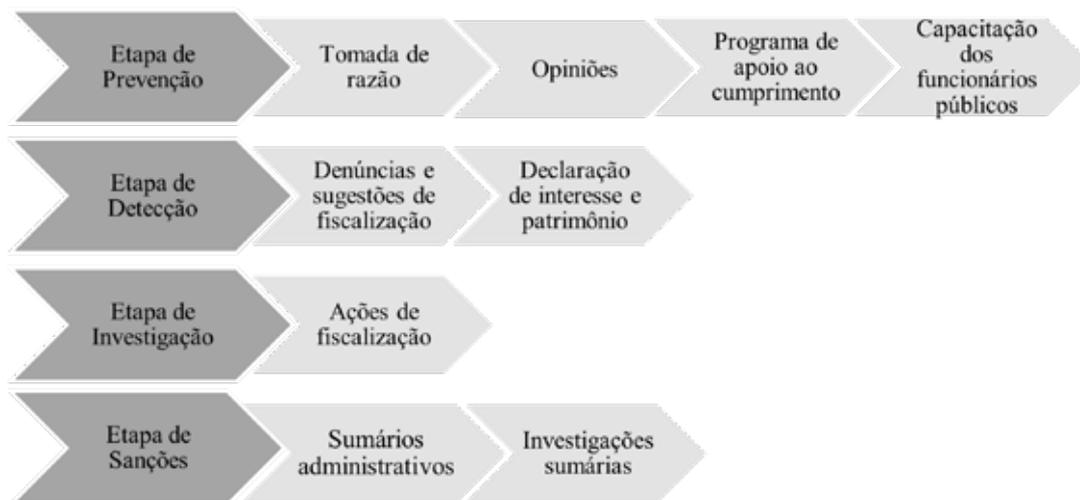
1 Chile, 2005, Art. 1.

2 Esse canal de denúncia está aberto a qualquer organização da sociedade civil, que pode digitalizar sua solicitação, com a opção de reserva de sua identidade. Tais apresentações podem ser feitas na plataforma www.contraloria.cl/denuncia ou em qualquer um dos escritórios: Escritório Geral da Controladoria do Chile.

3 Qualquer cidadão pode elaborar um relatório e endereçar a um dos escritórios do Ministério Público.

4 Qualquer pessoa pode inserir seu relatório por meio do site www.denunciacorrupcion.cl.

Figura 1. Fluxo de mecanismos anticorrupção da Controladoria-Geral da República do Chile



Fonte: A autora, com base na CGR/Estratégia Nacional Anticorrupção (2021).

Na figura, podemos observar que o fluxo de estratégias anticorrupção, seguido pela Controladoria da República divide-se em quatro etapas: na primeira, no que tange a prevenção, temos: a Tomada de Razão, que se constitui como um requisito preventivo de controle de legalidade – elemento essencial como condição necessária para a eficácia do ato administrativo; opiniões, meio pelo qual a Controladoria informa, obrigatoriamente para a Administração do Estado, sobre a correta interpretação e aplicação do sistema jurídico em assuntos da sua competência – é nesse sentido que essas opiniões impedem irregularidades como resultado de aplicação incorreta das regras; programa de apoio ao cumprimento: visa integrar, mediante um acordo voluntário, as instituições sujeitas ao controle da Controladoria, por meio de um plano estratégico de gestão e boas práticas para o seu melhoramento; por último, Capacitação dos Funcionários Públicos, mecanismo que objetiva fortalecer as capacidades humanas no setor público.

Na segunda etapa, a de Detecção, observa-se a presença de dois mecanismos importantes: Denúncias e Sugestões de fiscalização, que se consubstanciam como um canal aberto para qualquer pessoa interessada em denunciar irregularidades e o mecanismo de Declaração de interesses e patrimônio, que representa o controle de integridade, a veracidade das declarações de interesses e os ativos que devem ser realizados anualmente por funcionários de hierarquia mais alta da administração estatal. É por meio dele que se podem acessar diferentes bancos de dados de outras instituições públicas, e cruzá-los, com de técnicas de análise de dados massivos, na tentativa de identificar conflitos de interesse ou situações que envolvam enriquecimento ilícito.

Já na etapa de Investigação, encontramos as Ações de fiscalização, por meio da qual a Controladoria desenvolve várias formas de fiscalização que tenham a origem no próprio planejamento ou na ocasião da apresentação de denúncias ou solicitações expressas feitas por candidatos ou pelos próprios parlamentares. Por fim, na última etapa, encontramos os Sumários administrativos, no qual são feitos resumos administrativos para fazer cumprir a responsabilidade administrativa de funcionários públicos; esses sumários finalizam sempre com uma proposta de sanção, absolvição ou destituição. Por sua vez, as Investigações sumárias



são procedimentos simplificados processados pela Controladoria por violação do Decreto-lei nº 799, de 1974, que pune o uso indevido de veículos fiscais.

Tabela 1. Estatísticas dos mecanismos anticorrupção da CGR - 2019

Etapa de Prevenção	Tomada de Razão	Opiniões	Convênios	Servidores capacitados
	18.684	22.199	277	11.000
Etapa de detecção	Denúncias e sugestões de fiscalização	Declaração de interesse e patrimônio		
	20.027	134.422		
Etapa de Investigação	Ações de fiscalização	Auditorias	Investigações especiais	Inspeção
	4.015	729	328	2958
Etapa de Sanções	Sumários administrativos	Investigações sumárias		
	221	48		

Fonte: A autora, com base na CGR/Estratégia Nacional Anticorrupção (2021).

A função da gestão financeira do país inclui 654 unidades contábeis, distribuídas em 252 serviços públicos do governo central, 345 municipais, 32 empresas do Estado e instituições de tecnologia e 25 Instituições de Educação Superior. A informação contábil compreende documentos (relatórios) com aprovações e modificações orçamentárias, que irá indicar a necessidade de intervenção. Atualmente, a Controladoria vem gerando, por meio de seus relatórios de auditoria e investigações, a recuperação especial de U\$ 938.571.574.

Tabela 2. Relatórios contábeis do governo central do Chile

Ano	Quantidade de relatórios processados	Quantidade total de relatórios	Cumprimento (%)
2019	5.688	5.718	99,5
2018	5.036	5.077	99,1
2017	5.204	5.216	99,7
2016	2.827	2.828	99,9
2015	2.710	2.724	99,5
2014	2.828	2.842	99,5
2013	2.686	2.792	98,8
2012	2.654	2.656	99,9
2011	2.636	2.640	99,8

Fonte: CGR (2021).



Tabela 3. Denúncias e sugestões de fiscalizações

Ano	Denúncias	Ações efetivas	Sugestão de fiscalização	Ações efetivas
2019	18.625	2.493	1.332	101
2018	14.504	3.152	1.094	119
2017	8.786	2.278	722	121
2016	5.346	1.915	396	107
2015	4.608	4.253	365	365

Fonte: CGR/Chile (2021).

Conforme a análise proposta na *Radiografía de la corrupción: Ideas para fortalecer la probidad en Chile*, Santiago de Chile, *Contraloría General de la República*, as tecnologias da informação vêm favorecendo a análise maciça de dados para detectar irregularidades, destacando-se um novo ramo do conhecimento: *big data*, sistema cujo surgimento se tornou possível em razão do desenvolvimento crescente e acelerado de informações, capaz de processar e analisar grandes volumes de dados para identificar padrões, correlações e/ou irregularidades, usados em diferentes tarefas, incluindo o combate à corrupção (OCDE, 2020).

Além disso, a Controladoria Geral da República do Chile, com a estratégia anticorrupção, age em conjunto com uma associação de instituições, que assim como esse órgão, tem como objetivo promover a probidade administrativa e consolidar um Estado transparente contra aqueles que se apropriam do bem público em benefício próprio. Essa associação de instituições é conhecida como um sistema integrado anticorrupção, que conta com:

- a. Controladoria-Geral, como o órgão máximo de controle do país;
- b. Ministério Público, o órgão responsável por dirigir a investigação dos crimes, levar os acusados ao tribunal e, se for o caso, proteger vítimas e testemunhas;
- c. Conselho de Defesa do Estado, responsável por representar o Estado perante os tribunais, por meio de ações e defesas judiciais e extrajudiciais e assessorar suas instituições em benefício do interesse público;
- d. Conselho de Transparência, instituição responsável por zelar pelo bom cumprimento da Lei da Transparência da Função Pública e do Acesso à Informação da Administração;
- e. Conselho Geral de Auditoria Interna, órgão de assessoramento do Presidente da República em matéria de auditoria interna, controle interno e integridade administrativa;
- f. Comissão de Integridade e Transparência Pública, instituição dependente da Secretária-Geral da Presidência da República do Ministério e responsável por assessorar o Presidente



da República no estudo e na análise da regulamentação nacional e internacional em matéria de integridade pública; e

- g. Ministério Público da Economia, órgão encarregado de defender e promover a livre concorrência em todos os mercados ou setores produtivos da economia.

Em linhas gerais, apesar de atuar tanto no controle da legalidade quanto no controle a posteriori, por meio de auditorias nos órgãos públicos, pode-se destacar que o enfoque da CGR é o controle *ex ante*. A literatura sugere que essa cultura do controle prévio da administração financeira impede um redirecionamento de suas atividades para as auditorias de desempenho (MELO, 2003). Entretanto, sua peculiar autonomia confere a essa ISC uma grande respeitabilidade e credibilidade, características essas que se tornam mais evidentes quando deslocamos outros países e comparamos seus níveis de corrupção. O Chile, notadamente, sobressai-se com melhores indicadores de integridade entre eles.

3.2 TRIBUNAIS DE CONTAS: O MODELO NAPOLEÔNICO

O modelo de Tribunal de Contas, presente em alguns países da América Latina, assume características discrepantes, sobretudo com relação à prevalência do caráter colegiado de suas decisões e de seu poder de impor sanções, sejam elas pecuniárias ou não. Conforme apontam os estudos, existem três modelos de Tribunais de Contas, a saber: o francês, o italiano e o belga. O modelo francês caracteriza-se pelo controle a posteriori e, no italiano, a característica da fiscalização é o controle a priori. Por sua vez, o modelo belga, instituído em 07 de fevereiro de 1883, se assemelha ao modelo italiano, no sentido de concentrar suas atividades nas funções administrativas e jurisdicionais.

Ao fazer uma digressão histórica, a origem do modelo remonta ao Tribunal de Contas francês, criado em 16 de setembro de 1807, que ainda se mantém como principal jurisdição administrativa especializada da França. Conforme disserta Costa (2006), o rol de competências da Corte de Contas francesa encontra-se concentrado no exame de qualidade e eficiência na realização da fiscalização dos gastos públicos, não se limitando ao controle formal da contabilidade pública. Além disso, apresenta-se como órgão jurisdicional independente dos demais poderes, sem referências na literatura a respeito da condição de órgão auxiliar ao Legislativo ou ao Judiciário (AGUIAR, 2012).

Na Europa ocidental, sobretudo nos países que sofreram influências portuguesas e francesas, predomina o modelo de Tribunais de Contas. Dos países que compõem o MERCOSUL, apenas Uruguai e Brasil seguem esse sistema de Corte de Contas (DA POZZO, 2010), diferentemente dos países onde prevaleceram as influências inglesas, que acabaram adotando o modelo de Controladoria ou Auditorias Gerais.

De maneira geral, o controle externo exercido pelos tribunais de contas se traduz como uma forma de limitar o poder discricionário dos agentes políticos e públicos. Com passar dos anos, cada país foi aprimorando suas instituições de fiscalização e de controle, levando em consideração, mormente, suas condições históricas e sociais. Contudo, com relação às



funções exercidas, todos emitem relatórios no que diz respeito ao exame das contas públicas, enquanto alguns também investem em auditorias de *performance*/desempenho.

Conforme a NAO, as auditorias são classificadas entre as que são realizadas *ex ante* ou *a priori*, em que a instituição autoriza ou aconselha o gasto público como parte do processo de controle financeiro, a fim de verificar a legalidade, a regularidade e se há previsão orçamentária suficiente; e as auditorias *ex post*, que são subdivididas em três tipos: judicial, financeira e de *performance*. A auditoria judicial ocorre quando há o exame e o julgamento a respeito dos registros individuais daqueles sobre os quais recaem a responsabilidade pelo uso dos recursos públicos. A auditoria financeira permite que as ISC criem elementos para que o Parlamento possa se pronunciar atestando a respectiva regularidade ou emitindo uma opinião (RODRIGUES; CARVALHO, 2018). Ainda para esses autores, a espécie da auditoria de *performance* está relacionada aos aspectos de economicidade, de eficiência e de efetividade do gasto.

O modelo de Tribunal de Contas contempla múltiplas competências, e as decisões desse órgão são de ordem objetiva e jurídico-administrativa uma vez que as normas que regem os casos analisados são subvertidas às normas que orientam seu funcionamento. Tais instituições, independentemente de sua sistemática organizacional, devem priorizar a proteção da sociedade face os privilégios que agentes públicos porventura tenham no exercício de suas funções e de desperdícios que possam fazer nessa condição.

3.2.1 Brasil e o Tribunal De Contas Da União

No Brasil, em 7 de novembro de 1890, por iniciativa de Rui Barbosa, Ministro da Fazenda, o Decreto nº 966-A criou o Tribunal de Contas da União (TCU), norteado pelos princípios da autonomia, da fiscalização, do julgamento, da vigilância e da energia, sendo, assim, o órgão de maior importância no que tange à fiscalização das contas públicas do país. Todavia, foi em 1891, por meio da primeira constituição republicana, que o Tribunal de Contas da União se institucionalizou. Na ocasião, foram-lhe conferidas competências para liquidar as contas da receita e da despesa, além de verificar a respectiva legalidade antes de apresentá-las ao Congresso Nacional.

Mas só a partir da Constituição de 1988 que o Tribunal de Contas da União teve sua jurisdição e competência ampliadas, avançando significativamente nas atribuições e consolidando-se institucionalmente como um órgão que não estava mais subordinado hierarquicamente ao Congresso Nacional. Substancialmente, a partir da Constituição de 88, o TCU recebeu poderes para auxiliar o Congresso Nacional na função contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, no que tange à legalidade, à legitimidade, à economicidade e à fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Em realidade, é de entendimento do próprio órgão que qualquer pessoa, física ou jurídica, de natureza pública ou privada, que utilize dinheiros ou bens públicos ou pelos quais a União responda, e que assuma, em nome desta, obrigações de ordem pecuniária, tem o dever de prestar contas ao TCU.⁵

5 Artigo 70, §1, da CRFB.



Neste sentido, conforme o Artigo 70, §1, da CRFB, ao TCU, em auxílio ao controle externo exercido pelo Congresso Nacional, compete:

- a. apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República;
- b. julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens públicos da administração direta e indireta de que resulte prejuízo ao erário público;
- c. apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração;
- d. realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos demais Poderes;
- e. fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta;
- f. fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União;
- g. prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre os resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- h. aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que poderão resultar em multa proporcional ao dano causado ao erário;
- i. assinar prazo para o exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- j. sustar a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- k. dar ciência ao Poder competente sobre as irregularidades ou abusos apurados⁶.

A estrutura organizacional do Tribunal de Contas da União se orienta, sobretudo, pela função de julgar as contas dos administrados, com exceção apenas para as contas do Presidente da República, sobre as quais o Tribunal emite apenas o parecer prévio. Conforme afirma Speck (2000), fica evidente que o julgamento e a aprovação de contas das entidades são atividades que predominam no processo organizacional do TCU. As demais atribuições, como a realização de auditorias, o registro de admissão e aposentadoria dos funcionários, são atividades complementares às funções predominantes.

O processo de aprovação das contas e o julgamento são divididos em cinco categorias: instrução do processo, parecer do Ministério Público, relatório e voto do relator, julgamento

⁶ Artigo 71, §1, da CRFB.



pelo colegiado, e possibilidade de recurso. A avaliação e o julgamento das contas são organizados em processos individuais; primeiramente é escolhido um dos ministros como relator, sendo ele o responsável pela instrução e pelo parecer prévio com vistas a fundamentar a decisão do colegiado.

A fase de instrução conta com uma equipe técnica que fornece as informações necessárias da legalidade e da idoneidade contábil das contas avaliadas ou julgadas. Logo em seguida, fica a cargo do Ministério Público elaborar um parecer sobre os dados apresentados e, caso não seja identificada nenhuma irregularidade de ordem contábil e legal, o processo será encaminhado pelo relator para a apreciação do colegiado. Destarte, quando percebidas irregularidades, o processo recebe outro desfecho e passa a ser julgado conforme o modelo de um processo judicial (SPECK, 2000).

No que tange ao controle da corrupção, a instituição passou a investir na gestão de riscos e na construção de linhas de defesa mediante criação de departamentos e setores específicos. A primeira linha de defesa é composta pelos controles internos e pelos controles de gerência; a segunda, responsável pelo controle financeiro, pela análise de qualidade, pelo gerenciamento de riscos, pela inspeção, segurança e conformidade. Nas atividades da terceira linha de defesa, temos a execução da auditoria interna, que inclui a análise de eficácia e de eficiência das operações, que devem ser apresentadas à alta administração e aos demais órgãos de governança.

O próprio TCU reconhece, como classificação geral, a definição defendida pelo Transparência Internacional, no sentido de que “a corrupção é o abuso de poder confiado para ganhos privados” (TCU, 2018). Nesse sentido, a corte de contas brasileira, ao considerar os malefícios que essas práticas causam ao erário e à própria população, dispõe de mecanismos específicos para o seu enfrentamento.

O TCU orienta o combate à corrupção, com base em incentivos tanto financeiros quanto humanos, com vistas a analisar cada situação em relação ao custo e ao benefício da política de enfrentamento. Conforme sua orientação, presente no **Referencial de Combate à Fraude e Corrupção**, os controles são extremamente importantes, mas não devem atrapalhar a entrega de resultados aos cidadãos, a fim de onerá-los. Para tanto, faz-se necessário que, sobretudo nas pequenas instituições, não haja prejuízo na execução de políticas públicas; por exemplo, haja incentivo ao controle preventivo e detectivo, para áreas que apresentem maiores riscos e vulnerabilidade à corrupção.

O Tribunal de Contas norteia sua política de combate à fraude e à corrupção por meio de cinco fases:

- 1- Prevenção,
- 2- Detecção,
- 3- Investigação,
- 4- Correção e
- 5- Monitoramento.



Vejamos o resumo dessas práticas na Figura 2.

Figura 2. Fluxo dos mecanismos anticorrupção do TCU



Fonte: A autora, com base no TCU (2021).

Para reduzir chances de haver práticas corruptas, o manual de referência do TCU ressalta a importância de investir na prevenção. A primeira fase pode ajudar a melhorar o custo-benefício das medidas, tornando o risco menor. Além de ser eficiente no que tange à preservação do recurso público, consegue conferir efetividade às políticas públicas que se pretende implantar, porque, por mais que haja, a posteriori, a recuperação dos recursos, muito dificilmente se reverterá ou se reestabelecerá em benefício social que deixou de ser prestado, gerando “perda de oportunidade” (TCU, 2020).

O mecanismo de prevenção é composto por três componentes, a saber: gestão da ética, controle preventivo, transparência e *accountability*. A partir da criação de um ambiente ético, seguindo-se o modelo *tone at the top*⁷, a vulnerabilidade diminui, ao passo que o número de denúncias pode aumentar; para tanto, cada item possui estratégias próprias de atuação. Na fase de gestão de ética, foi instituída uma comissão de ética para a prevenção de conflitos de interesse, a regulamentação de recebimento de presentes e participações

⁷ Conforme a Association of Certified Fraud Examiners, *tone at the top* se refere ao ambiente ético criado no local de trabalho pela liderança da organização. De modo geral, diz respeito ao comprometimento da alta administração, com vistas a incentivar os funcionários a seguir tais valores. Uma forma de fazer com que eles cumpram esses critérios é criar um efeito moral no subscritor e utilizar termos de compromisso para que a alta administração, membros de conselhos e servidores possam confirmar por escrito, anualmente, que cumpriram os padrões éticos e de integridade da organização e sua política antifraude e anticorrupção, e que vão continuar a cumpri-los nos próximos doze meses.



em eventos, além de regulamentações para lidar com a variação significativa de patrimônio. Na fase de controle preventivo, o foco da ação é a governança, por meio do gerenciamento de riscos e do investimento considerável em recursos humanos e capacitação.

Com relação a última fase da etapa “prevenção”, que diz respeito a *accountability* e transparência, temos a promoção da cultura da prestação de contas e da responsabilização pela governança e gestão. Para isso, todos devem ser conscientizados a respeito da importância de transparecer as informações produzidas pela instituição, para que haja o devido controle social. Todas essas informações devem constar nos principais veículos eletrônicos dos órgãos da administração pública, preferencialmente, por meio de dados abertos, para que, além de serem pesquisados, sejam também exportáveis. Além disso, os dados devem ser adaptados às pessoas com necessidades especiais, a fim de atender o padrão de acessibilidade de acesso amplo.

A fase da detecção é composta pelo canal de denúncia e auditoria interna. Esses instrumentos ajudam a obter informações necessárias e que garantam uma investigação. Tais informações podem resultar em controles estabelecidos e em auditorias realizadas a partir de informações externas e internas à própria organização. Ao contrário das medidas de prevenção, que são aparentes, as medidas de detecção funcionam de forma oculta, sem que os funcionários ou servidores saibam de sua execução no dia a dia da organização, a exemplo da implementação de um sistema integrado de indicadores, que concede ao sistema de supervisão a possibilidade de monitorar em tempo real as transações do sistema organizacional. Essa transação pode sugerir um ou mais indicadores, que sugerem possíveis anomalias, como: aprovação de processos em tempo rápido; pagamentos realizados por pessoa, em valores, dias ou horários que geralmente não são usuais; contratação com licitação com preço abaixo do orçamento, entre outros sinais.

No caso do Brasil, mesmo com os mecanismos de prevenção e detecção implementados, a corrupção ocorre, e abre-se a oportunidade para se instaurar a fase de correção, ou seja, para que medidas corretivas sejam tomadas. Quatro componentes compõem essa fase:

1. Ilícitos éticos: procedimento ético preliminar; processo de apuração ética e de integridade;
2. Ilícitos administrativos: sindicância; processo administrativo disciplinar (PAD); termo circunstanciado administrativo (TCA); tomada de contas especial (TCE); processo administrativo de responsabilização (PAR);
3. Ilícitos civis: ação civil de improbidade administrativa; ação civil de improbidade empresarial;
4. Ilícitos penais: responsabilização penal.



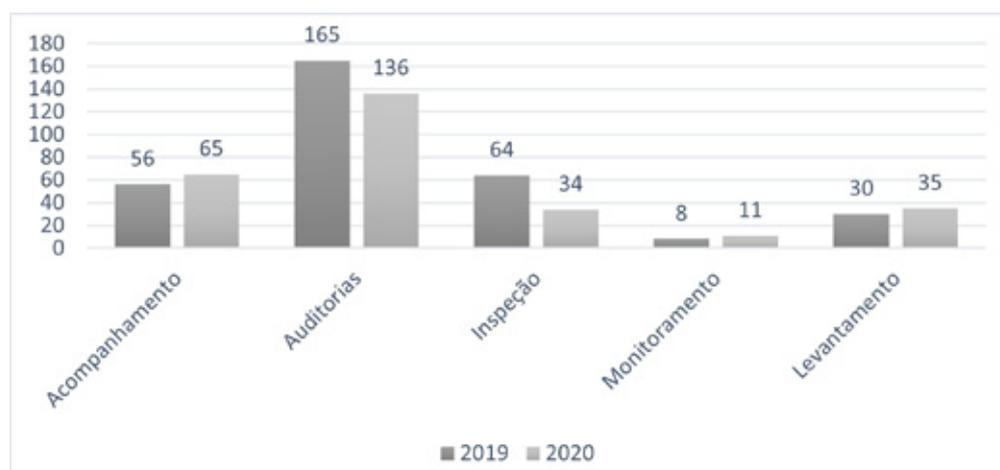
Tabela 4. Benefícios e resultados da atuação do TCU

Itens	2016	2017	2018	2019	2020
Benefício financeiro da atuação do controle externo	R\$ 9,693 bilhões	R\$ 10,907 bilhões	R\$ 25,104 bilhões	R\$ 47,180 bilhões	R\$ 43,088 bilhões
Montante envolvido nas medidas cautelares	R\$ 47,199 bilhões	R\$ 20,497 bilhões	R\$ 66,076 bilhões	R\$ 12,842 bilhões	R\$ 12,991 bilhões
Montante resultante das condenações em débitos e em multas	R\$ 2,461 bilhões	R\$ 2,943 bilhões	R\$ 5,65 bilhões	R\$ 3,832 bilhões	R\$ 8,649 bilhões
Processos do controle externo apreciados conclusivamente	5.623	4.989	4.687	4.691	5.455
Processos de solicitação do Congresso Nacional apreciados	131	92	80	63	45
Fiscalizações concluídas	628	545	555	323	281

Fonte: TCU (2021).

A Tabela 4 mostra os resultados referentes às ações de controle externo do TCU de 2016 a 2020. Como podemos observar, a apreciação dos processos solicitados pelo Congresso Nacional apresenta uma variação de - 43% de 2016 a 2020. Observa-se, ainda, uma queda de 27% no quesito “fiscalizações concluídas”. No ano de 2020, destas 281 fiscalizações concluídas (26,70%), 70 foram solicitadas pelo Congresso Nacional, enquanto (73,30 %) 206 foram decorrentes da própria iniciativa do Tribunal. De certo modo, isso significa que o TCU possui discricionariedade para realizar as fiscalizações, muito embora de 2018 a 2020 o quantitativo de fiscalizações concluídas tenha apresentado queda de 27,5%.

Gráfico 1. Instrumentos de fiscalização utilizados - 2019/2020



Fonte: TCU (2021).

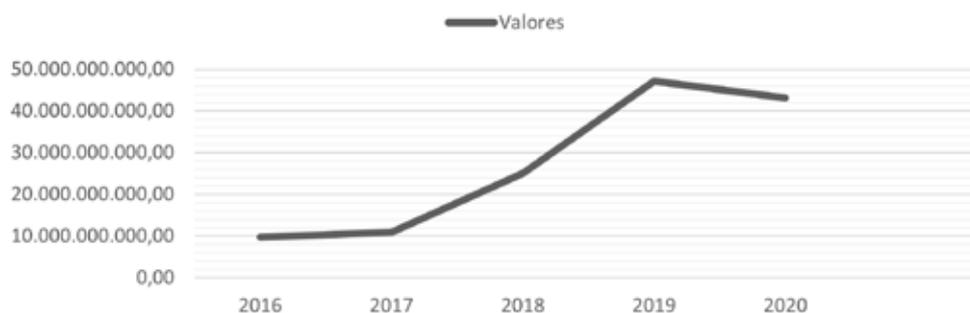
Comparando-se os resultados, a Controladoria-Geral do Chile produz um número superior de auditorias. Em 2019, foram 729, 44% a mais que o TCU, e com relação à Inspeção, também foram 2.958 inspeções, configurando 87% a mais. Entretanto, a CGR do Chile exerce amplas



funções no nível de estado que, no Brasil, não são de competência direta do TCU e, sim, dos órgãos de controles internos e tribunais de contas estaduais.

Com relação ao retorno financeiro, o TCU apresenta um resultado significativamente positivo. O órgão destaca que os benefícios das ações do TCU são de difícil mensuração, uma vez que os valores sobrevivem, muitas vezes, da própria “expectativa do controle”, da prevenção do desperdício, de melhorias na alocação de recursos, da sugestão de aprimoramento de leis, da redução de danos ambientais e da melhoria de políticas públicas. Algumas outras, entretanto, são passíveis de mensuração financeira. Em 2020, o montante atingiu R\$ 43.088.431.885,55, valor 19,94 vezes superior ao custo de funcionamento do TCU no mesmo período (R\$ 2.161.291.092,15). Vejamos no gráfico que se segue.

Gráfico 2. Benefícios financeiros



Fonte: TCU (2021)

O controle da corrupção no Brasil surge a partir de uma das funções precípua do TCU, que é fiscalizar as contas do Executivo por meio de parecer prévio. Esse papel, entre outros dessa natureza, está explicitamente contemplado na Constituição Federal, art.71:

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

I - Apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento (BRASIL. Constituição 1988).

O parecer prévio sobre as contas do governo do chefe do Executivo avalia a condução da gestão financeira, orçamentária e fiscal do governo e é um dos principais mecanismos de interação entre o Legislativo e o Tribunal de Contas. Dentro do Tribunal de Contas, o parecer prévio é elaborado por uma secretaria específica, que cuida, além das contas do governo, das transferências constitucionais do governo, dos estados e municípios, assim como da elaboração do orçamento. É designado um relator para a elaboração do relatório, em caráter de sorteio, e esse relator deve apresentar um plano geral sobre o parecer ao colegiado para a sua aprovação.

A elaboração do parecer pelo Tribunal de Contas e a aprovação pelo Congresso Nacional acontecem da seguinte forma: no ano subsequente ao ano fiscal, o governo é responsável por apresentar suas contas até 60 dias após a abertura da sessão legislativa. Na prática, as contas geralmente são apresentadas em abril. São peças elementares dessa apresentação o balanço



geral da União, que inclui, além do orçamento fiscal, o orçamento da seguridade fiscal e o investimento das empresas com participação pública majoritária e os relatórios dos órgãos de controle interno.

O Tribunal de Contas tem até 60 dias para elaborar o parecer sobre as contas do governo e enviar uma proposta de parecer prévio para o plenário. Nesse sentido, o Congresso Nacional decide pela aprovação ou não das contas remetidas. Quando as contas são rejeitadas, cabe ao Parlamento responsabilizar os agentes públicos envolvidos. Em casos que envolvam ministros e o Presidente da República, estes poderão, ainda, responder por crime de responsabilidade.

Tabela 5. Tramitação das Contas da Presidência da República Federativa do Brasil

Governo	Ano	Tribunal de Contas	Congresso Nacional
FHC	1995	Aprovada com ressalvas	Aprovada
FHC	1996	Aprovada	Aprovada
FHC	1997	Aprovada	Aprovada
FHC	1998	Aprov.Res	Aprovada
FHC	1999	Aprovada	Aprovada
FHC	2000	Aprov.Res	Aprovada
FHC	2001	Aprov.Res	Aprovada
FHC	2002	Aprov.Res	Aguar. Apre. (1)
LULA	2003	Aprov.Res	(1)
LULA	2004	Aprov.Res	(1)
LULA	2005	Aprov.Res	(1)
LULA	2006	Aprov.Res	(1)
LULA	2007	Aprov.Res	(1)
LULA	2008	Aprov.Res	(1)
LULA	2009	Aprov.Res	(1)
LULA	2010	Aprov.Res	Aguar. desp. (2)
DILMA	2011	Aprov.Res	(2)
DILMA	2012	Aprov.Res	(2)
DILMA	2013	Aprov.Res	(2)
DILMA	2014	Rejeitada	Aguar. Pare. (3)
DILMA	2015	Rejeitada	(3)
MICHEL TEMER	2017	Aprov.Res	Aguardando (4)
MICHEL TEMER	2018	Aprov.Res	(4)

Fonte: Congresso Nacional.

Obs: (1) Aguardando apreciação do Congresso Nacional. (2) Projeto de Decreto Legislativo, aguardando despacho na mesa do Congresso Nacional, sem apreciação. (3) Aguardando parecer da CMO- Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sem apreciação do Congresso. (4) Contas paradas após o parecer prévio do TCU. Aprov.Res: Aprovado com ressalvas.

Como podemos observar na Tabela 5, desde 2001, penúltimo ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, deputados e senadores não emitiram decisão, tampouco concluíram votação de relatório submetido e elaborado pelo Tribunal de Contas da União a respeito das contas presidenciais, com relação à deficiência no orçamento, às demonstrações contábeis aprovadas com ressalvas ou às inconformidades com a receita pública. A rigor, deixando de julgar as contas, o Legislativo descumprir a função de controle externo que a própria Constituição Federal lhe atribuiu, perdendo, até mesmo, a oportunidade de responsabilizar o agente político por má aplicação dos recursos públicos.

4. PRINCIPAIS RESULTADOS ENCONTRADOS

Os resultados apresentados a seguir demonstram, descritivamente, o desempenho das ISC do Brasil e do Chile, sendo estas representadas pelo Tribunal de Contas da União e pela Controladoria Geral da República do Chile, respectivamente; ambas responsáveis pela auditoria superior das contas públicas.

Na tabela 6, encontramos as estatísticas descritivas, a fim de estabelecermos um ponto de partida quantitativo dos fatores essenciais para a compreensão do papel que cada ISC vem desempenhando ao longo do período escolhido na apresentação dos dados em painel (2015, 2017 e 2019) e a capacidade da responsabilização horizontal de cada país. Além disso, buscamos apresentar um panorama da corrupção percebida ao longo da série temporal.

Tabela 6. Estatísticas descritivas – Chile

Variáveis	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
Corrupção_IPC	5	66	70	67,40	1,517
Autonomia das auditorias	5	74,00	84,00	79,6000	4,33590
Capacidade de supervisão da ISC	5	55,00	58,00	57,0000	1,22474

Fonte: IPC, WJP e OBS (2021).

A análise descritiva sugere que a corrupção percebida no Chile, entre 2015 e 2019, apresenta uma média de 67,4, colocando o país numa posição melhor que a do Brasil com relação a essa variável, pois, como mencionado anteriormente na seção metodológica deste trabalho, a métrica utilizada para mensurar numericamente a corrupção varia de 0 a 100 – quanto mais próximo de zero, mais corrupto é o país; quanto mais próximo de 100, mais íntegro ele é. O desvio-padrão baixo sugere que os dados se encontram próximos à média. Quanto à autonomia das auditorias, o Chile destaca-se pela forte discricionariedade de que dispõe no âmbito de suas decisões, com uma média 79,6.

Isso acontece em razão do seu modelo ser totalmente desvinculado dos demais poderes. Todavia, a alta autonomia de que as suas auditorias dispõem, per se, não é capaz de engendrar um *enforcement* efetivo das políticas de supervisão e fiscalização exercidas pelas ISC,



mostrando a atuação da CGR do Chile com um desempenho geral inferior à Instituição de Superior Auditoria do Brasil. O índice que mede a capacidade de Supervisão das ISC foi obtido por meio dos dados fornecidos pelo *Open Budget Survey*, que leva em consideração seis critérios elementares, estruturados em perguntas-chave, para compreender a capacidade de cada instituição de fiscalização superior.

Quadro 3. Critérios para verificação da capacidade de atuação das ISC.

O processo de Nomeação da ISC é realizado de forma a garantir sua independência?
Um ramo do governo ou outra instituição avalia o processo de destituição do chefe da ISC?
Como o orçamento da ISC é determinado?
A ISC possui discricionariedade para realizar suas auditorias e tomar decisões?
Os processos da ISC são revisados por outra instituição independente?
Nos últimos 12 meses, com que frequência o chefe da EFS participou ou testemunhou uma audiência ou comissão legislativa?

Fonte: *Open Budget Survey* (2021).

Essas questões compõem os critérios estabelecidos internacionalmente pela *Open Budget Survey* para averiguar a capacidade de supervisão das ISC. O índice sugere que há fragilidades no processo de controle das contas públicas, no que tange à questão orçamentária, uma vez que a CGR do Chile não dispõe de recursos suficientes para cumprir seu mandato⁸. Além disso, apesar de ser uma instituição totalmente independente, a CGR ainda encontra algumas dificuldades na implementação de suas políticas fiscalizatórias, não possuindo a discricionariedade necessária para sua atuação. Outro fator que compromete a alta performance deste órgão diz respeito à ausência de revisão de seus processos por outra instituição independente. Estes fatores são responsáveis pela pontuação atribuída à CRG do Chile.

Tabela 7. Estatísticas descritivas - Brasil

Variáveis	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
Corrupção_IPC	5	35	40	37,00	2,121
Autonomia das auditorias	5	42,00	53,00	49,0000	4,79583
Capacidade de supervisão da ISC	5	76,00	79,00	77,6000	1,51658

Fonte: IPC, WJP e OBS (2021).

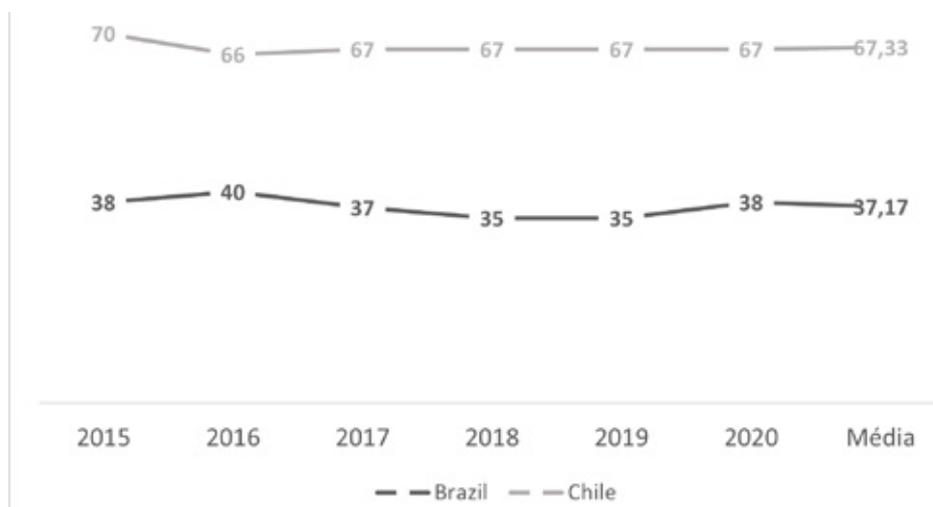
8 As respostas às questões que compõem o índice do *Open Budget Survey* são exibidas por meio de um relatório personalizado on-line. Disponível em: <http://survey.internationalbudget.org>. Acesso em: 22 out. 2021.



O índice de percepção da corrupção sugere uma classificação preocupante do Brasil, com uma média de 37 nos períodos que compreendem os anos de 2015, 2017 e 2019. Na América Latina, o país está entre aqueles cuja corrupção percebida é maior. Com uma média de 49, as auditorias exercidas pela instituição superior de controle externo, o TCU, dispõem de autonomia claramente definidas em lei; não obstante, nesse quesito, encontra-se com 20 pontos atrás da CGR, cujo desenho concede total independência a sua agência de controle externo. Apesar disso, o TCU apresenta um desempenho geral melhor; de acordo com a análise feita pelo *Open Budget Survey*, a média de capacidade de supervisão entre os períodos de 2015, 2017 e 2019 foi de 77.

Os dados do Gráfico 3, a seguir, mostram a corrupção percebida entre os anos de 2015 e 2020 no Brasil e no Chile. Notadamente, o Chile encontra-se num cenário cuja percepção da corrupção não atinge níveis alarmantes, apesar de ter sofrido um decréscimo a partir de 2016. O Brasil voltou a marcar 38 pontos em 2020, após apresentar, por dois anos consecutivos, a mesma pontuação. O presente estudo não propõe uma relação de causa e efeito entre a corrupção percebida e as demais variáveis observadas, entretanto estas são de particular relevância para uma análise comparativa desses cenários ambivalentes.

Gráfico 3. Índice de Percepção da Corrupção



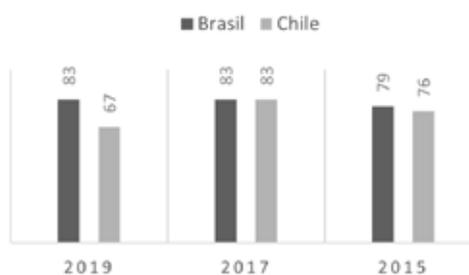
Fonte: IPC-TI

Gráfico 4. Autonomia das auditorias



Fonte: Word Justice Project (2021).

Gráfico 5. Força de Supervisão das ISC



Fonte: Open Budget Survey (2021).



Apesar de possuir uma autonomia declarada constitucionalmente, o Tribunal de Contas da União difere do modelo da CGR, que é integralmente independente, consagrando-se como um “quarto poder do Estado” no Chile, o que, entre outras razões já abordadas aqui, ajuda a instituição a figurar melhor nesse quesito. Todavia, essa autonomia excessiva pode gerar o que Santiso (2017) chama de “o paradoxo da independência”, comprometendo a sua efetividade.

O TCU, sobretudo em 2019, mostra maior capacidade de supervisionar os gastos públicos, marcando 83 pontos no índice. Entretanto, conforme as informações compiladas pela *Open Budget Project* apesar de o relacionamento com o Legislativo ser melhor do que o estabelecido pela CGR do Chile, ainda é preciso atentar para a fase da implementação do orçamento e da revisão dos pareceres emitidos pelo TCU, dando o devido cumprimento aos prazos preestabelecidos, firmando uma conexão mais célere e efetiva com a ISC para melhor performance na supervisão.

5. METODOLOGIA

Neste trabalho, foram utilizados recursos metodológicos tanto qualitativos quanto quantitativos. Primeiramente, optamos por fazer um estudo bibliográfico, a partir de diferentes perspectivas teóricas sobre o assunto; em seguida foi realizada uma pesquisa documental à medida que os relatórios, os documentos e os regimentos internos forneceram dados e informações, que foram compiladas para a descrição do funcionamento das etapas de controle exercidas pelas ISC e com o objetivo de auxiliar na melhor leitura dos dados secundários coletados. A fim de categorizar a etapa quantitativa da análise, procuramos priorizar a estatística descritiva para sumarizar um conjunto de dados, por intermédio da média e do desvio-padrão.

O caminho metodológico seguido também é respaldado pela teoria nos estudos comparativos, baseados em evidências. Lijphart (1971) sugere que a ciência política dispõe de três métodos básicos para a produção do conhecimento: o experimento, a análise estatística e o método comparativo, cada qual com sua especificidade. O método comparativo está mais voltado para a “descoberta das relações empíricas entre as variáveis”, usualmente utilizado para a descrição e para o teste de hipóteses. De modo geral, a pesquisa comparada está eminentemente ligada às relações causais que possam ser estudadas a partir de configurações históricas e de diferentes aspectos observados pelo pesquisador (REZENDE, 2016).

Muito embora este estudo não integre o rol das análises econométricas que tentam estabelecer uma relação de causa e efeito, tentamos, aqui, compreender sistematicamente as possibilidades e os óbices da atuação das ISC, no plano do controle exercido em nível externo, na manutenção da integridade pública, tendo como *proxy* a corrupção percebida pelo Índice de Percepção da Corrupção - IPC. Os dois países escolhidos, Brasil e Chile, dispõem de trajetórias políticas que se assemelham em alguns momentos da história – ambos marcados por períodos de governos autoritários, redemocratização e Reforma de Estado, mas cada qual com suas particularidades quanto à infraestrutura institucional. Esses países constituíram as unidades de análise da estatística descritiva.



As variáveis observadas foram: a) “corrupção percebida”, do Índice de Percepção da Corrupção, que utiliza uma escala que vai de 0 a 100; quanto mais próximo de 0 (zero), maior a corrupção percebida, e quanto mais próximo de 100 (cem), mais íntegro o país é – tal índice é um *survey*, construído a partir da percepção de estudiosos e especialistas de cada país analisado; b) “Autonomia da auditoria”, elaborada pelo *World Justice Project* para mensurar o grau de autonomia decisória das instituições superiores de auditoria; e c) “capacidade de supervisão das ISC”, última categoria observada, apresentada pelo *Open Budget Survey*, que mede a capacidade discricionária, o grau de independência orçamentária, a periodicidade com que seus pareceres são revisados por outra instância e a conexão com o Legislativo e os demais poderes. Essas informações foram obtidas a partir de relatórios, documentos e regimentos internos fornecidos nos sites das próprias instituições, compiladas e transformadas em dados que variam de 0 a 100 – quanto mais próximo de 100, maior a capacidade das instituições de implementarem sua supervisão.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O papel desempenhado pelas ISC mostra-se indispensável para o processo de *accountability*, sobretudo porque ajuda a solidificar a rede de responsabilização horizontal, por vezes percebida como falha nas recém-democracias latino-americanas, conforme aponta O’Donnell (2001). A essência do processo de controle da corrupção repousa numa cadeia institucional composta por diversos órgãos, que dispõem de poderes legalmente constituídos para supervisionar, fiscalizar e promover sanções aqueles que arbitram contra a integridade da coisa pública e agem contrariando os critérios elementares para a manutenção dos princípios norteadores da administração pública.

Na literatura comparada, vimos que os modelos de ISC que predominam na América Latina são: o das Controladorias, que se caracterizam por uma direção unipessoal, monocrática, e o das Cortes de Contas, modelo Napoleônico que deu origem aos Tribunais de Contas franceses e que possui uma estrutura decisória colegiada. Ao comparar suas estruturas, percebemos que ambos têm como uma de suas funções precípuas combater a corrupção e a malversação dos gastos públicos dentro da agenda orçamentária.

A CGR do Chile possui uma característica peculiar, que a distingue das demais ISC latino-americanas: está totalmente desvinculada do poder Legislativo, o que sugere uma estrutura de “quarto poder do Estado”, cujos recursos são destinados, na maioria, para o controle legal e financeiro dos atos administrativos, executados por meio de um mecanismo chamado de “toma de razón”. Ao observarmos os dados fornecidos pelos relatórios da CGR, conseguimos numericamente validar a preponderância do controle preventivo, em face dos mecanismos de implementação das etapas de supervisão, como as auditorias. Só em 2019, o órgão realizou 52.160 ações de prevenção às irregularidades, em contrapartida as 11.199 ações empenhadas em investigação e sanções, sendo apenas 729 delas com auditorias.

De maneira distinta, o TCU tem a maior parte das ações empenhadas em implementação dos processos de supervisão, com destaque para a execução das auditorias, que apresentou um número maior que as demais fases desenhadas pelo órgão. A corrupção percebida, entretanto,



parece não acompanhar os esforços empreendidos por essa instituição, sugerindo uma análise explicativa de outras instituições, para melhor compreensão do fenômeno no país.

A análise descritiva revelou que a CGR, apesar de dispor de uma elevada credibilidade enquanto ISC e de peculiar autonomia decisória, possui algumas limitações que fazem com que o TCU consiga performar melhor no desempenho da função fiscalizatória, uma vez que seu funcionamento efetivo depende de algumas outras funções essenciais, como uma conexão legitimamente estabelecida com o Legislativo, poder de base eminentemente democrática, indispensável para um controle externo efetivo.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**. Editora Belo Horizonte, 2011.

Blume, Lorenz; Voigt, Srefan. **Federalism and Decentralization – A Critical Survey of Frequently Used Indicators**. 2008. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1263995. Acesso em: 22 set. 2021.

CARVALHO, Fábio Lins de Lessa; RODRIGUES, Ricardo Schneider. O Tribunal de Contas no Brasil e seus congêneres europeus: um estudo comparativo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, pp. 225-248, jan./mar. 2018.

DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. **As funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

Isaksson, Ann-Sofie; Bigsten, Arne. **Institution Building with Limited Resources: Establishing a Supreme Audit Institution in Rwanda**. *World Development*, v. 40, n. 9, pp. 1870-1881, 2012.

Lijphart, Arend. Comparative Politics and the Comparative Method. **American Political Science Review**, v. 65, n. 3, pp. 682-693, 1971.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: teoria, jurisprudência e mais de 400 questões**. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

MARCELINO, Gileno Fernandes; WASSALLY, Lorena Pinho Morbach Paredes; SILVA, Rosane Maria Pio da. Controle financeiro governamental: uma pesquisa sobre os arranjos jurídico-institucionais e a relação político-administrativa em 18 países de diferentes continentes. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 12, n. 2, pp. 3-14, maio/ago. 2009. Disponível em: <http://www.cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/27/pdf>. Acesso em: 6 jan. 2022.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a perspectiva fazer controle externo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

MELO, Clóvis Alberto. **Alta Corrupção Como Resposta a Baixos Níveis de Accountability**. 2003, 185f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

MELO, Clóvis Alberto. **Corrupção e políticas públicas: Uma análise empírica dos municípios brasileiros**. Tese de Doutorado - Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife 2010.

MELO, Marcus André. **O Controle Externo na América Latina**. Instituto Fernando Henrique Cardoso, maio de 2007.

MENEZES, Monique. Controle Externo na América Latina. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, pp. 141-160, jan.-abr. 2016.

NATIONAL AUDIT OFFICE. **Reino Unido**: 2012. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/about-us/>. Acesso em: 15 jan. 2022.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**. Lua Nova, nº 44, 1998.

OECD (2020), **Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020**.

PASCOAL, Valdecir. Direito financeiro e controle externo. Rio de Janeiro: Elsevier, Campus, 2009. TCU. Tribunal de Contas da União. **O TCU e o Controle Externo**. Brasília: 2012.

PELIZZO & STAPENHURT, 2007. Pelizzo, Ricardo & Stapenhurst, F. Rick. **Strengthening public accounts committees by targeting regional and country-specific weaknesses**. In: Shah, 2007.

Santiso, C. (2015). Why budget accountability fails? The elusive links between Parliaments and audit agencies in the oversight of the budget. **Brazilian Journal of Political Economy**, vol. 35, n. 3, pp. 601-621.

SANTISO, Carlos. (2007). **Olhos bem fechados?** A política das agências de auditoria autônomas em economias emergentes, Buenos Aires, Argentina: CIPPEC.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Corrupção Percebida**. Disponível em: <http://www.transparency.de/index.html>. Acesso em: 22 set. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Tribunal de Contas da União, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Brasília. 2014. p. 31.

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.