RESPONSABILIZAÇÃO PELOS CONTROLES CLÁSSICOS

Enrique Groisman e Emilia Lerner

1. DEFINIÇÕES TEÓRICAS E ESPECIFICAÇÕES CONCEITUAIS

Responsabilização, responsabilidade e controles clássicos

O objetivo deste trabalho é analisar os alcances da responsabilização por meio dos controles clássicos e as condições para que estes sejam compatíveis com a existência de uma prestação de contas mais completa por parte da gestão pública.

Podemos denominar *clássicos* os controles implementados pelo constitucionalismo em suas diversas variantes (constituições escritas e não escritas, rígidas e flexíveis), porque os pressupostos sobre os quais se fundamentam são os mesmos que serviram de alicerce para a construção da teoria democrática. Neste sentido, são clássicos, porque constituem um dos princípios sobre os quais se alicerça a concepção democrática do poder. Consistem, por um lado, na distribuição e alocação entre aqueles que o exercem para evitar sua concentração e, por outro, no controle que os destinatários desse poder têm direito de praticar sobre seus mandatários.

O que caracteriza os controles clássicos ou tradicionais é a comparação entre os atos, os feitos e as normas, a fim de comprovar se aqueles se ajustam ao que foi prescrito nestas últimas.

O quadro dos controles clássicos abrange um conjunto de instrumentos gerados pelo Estado de Direito, com o objetivo de evitar o abuso de poder e assegurar as garantias dos cidadãos. Seus fins são o cumprimento das normas existentes, de forma que se verifiquem os princípios de probidade e universalidade dos atos governamentais, e também o controle da ação dos governantes para que os direitos dos cidadãos sejam respeitados e não existam atos de corrupção.

Em sua análise do sistema dos Estados Unidos da América, Karl Loewenstein (1970:233) classifica os controles em intra-órgãos e interórgãos, conforme se-

jam exercidos dentro de um poder ou entre um poder e outro, e explica que esse processo consiste no “interjogo de quatro detentores: (...) eleitorado, parlamento, governo e tribunais. Enquanto o eleitorado é o fator legitimador de todos os outros detentores do poder; o parlamento, o governo e os tribunais estão fundamentalmente equiparados”.

Os controles administrativos clássicos são exercidos normalmente pelos burocratas. Podemos encontrar um conjunto de procedimentos de controle nos âmbitos administrativo, legislativo e judicial, atendendo à competência atribuída aos três poderes constitucionais.

A administração exerce o controle por meio de suas estruturas hierárquicas. O Poder Legislativo o exerce por intermédio das interpelações e debates parlamentares, do julgamento político, da aprovação do orçamento nacional e da conta de investimento. Os controles jurisdicionais do processo administrativo ou contencioso-administrativo, encarregados de tutelar o direito dos administrados, e os controles judiciais constituem também mecanismos característicos dos Estados de Direito.

Enquanto as funções legislativa e judicial são exercidas essencialmente por meio de atos específicos (leis, sentenças), a atuação administrativa é fundamentalmente contínua e o controle lhe é inerente, já que constitui uma parte inerente ao processo de administração (Chapman, 1992).

O controle clássico típico é o de contas, que tem sua origem nas monarquias absolutas. Não é, por conseguinte, incompatível com formas autoritárias de exercício do poder: qualquer administração complexa requer sistemas de controle, independentemente da finalidade com a qual esse controle seja efetuado.

Neste sentido, observou-se que o controle de contas “é um princípio universal, independentemente das formalidades legais. Tanto o príncipe absolutista, o ditador totalitário como o senhor feudal, que consideravam o Estado como de sua total propriedade pessoal, têm ou tiveram um interesse vital em prever esta classe de revisão” (Stern, 1995).

Tem-se feito distinção entre controle preventivo, concomitante e posterior, de acordo com a oportunidade em que o referido controle opera.

O controle preventivo se apresenta nos pressupostos de revisão do ato antes de emití-lo ou de executá-lo. Pode ser administrativo (por exemplo, autorização), judicial (suspensão da execução de um ato) e legislativo (aprovação do orçamento).

O controle concomitante é o levado a cabo pela própria administração mediante sua estrutura hierárquica.

O controle posterior refere-se aos procedimentos administrativos recursivos às ações judiciais de impugnação e ao exercido *ex post* pelos organismos de controle.

Considerando que o poder é concebido como um mandato do povo, aqueles que o exercem são seus representantes, devem prestar contas de sua atuação e estão submetidos a controles.

Este pressuposto constitui o fundamento dos controles clássicos e também dos mais modernos, de modo que os critérios inovadores não os substituem: só os aperfeiçoam ou complementam. Por isso, se os chamados controles clássicos não funcionam de modo efetivo, não cabe esperar que os novos controles os supram.

Em um Estado de Direito, às limitações factuais que todo poder encontra devem-se acrescentar as jurídicas, de modo que é essencial impedir que sejam violadas.

O fracionamento ou distribuição de competências por meio do sistema de controles e contrapesos entre os poderes é um requisito sem o qual dificilmente um sistema político pode ser considerado democrático. Mas neste esquema os controles estão concebidos para evitar os abusos e punir as transgressões. São, portanto, essencialmente jurídicos. O moderno conceito de prestação de contas e a conseqüente responsabilização têm um sentido mais amplo: não se trata apenas de não ter incorrido nas transgressões, mas sim de haver correspondido ao mandato recebido ou de ter alcançado as metas estabelecidas.

O tema da *responsabilidade* dos funcionários e empregados públicos é tratado pelo direito administrativo. A *responsabilidade* surge quando o agente público exerce suas atribuições de forma “irregular” (Marienhoff, 1974). Esta “irregularidade” pode ter diferentes graus, dando lugar, assim, aos diversos tipos de responsabilidade.

Um sistema de direito administrativo só é completo se o cidadão possui o meio de obter a reparação dos danos que forem causados pelos funcionários públicos no exercício de suas funções. As formas pelas quais se manifesta a atividade do agente público originam diferentes tipos de responsabilidade, cuja diferença reside nos bens e valores jurídicos que respectivamente tendem a proteger ou tutelar. Elas podem fundamentar-se ou resultar seja no *dolo*, seja na *culpa* do agente.

Para tornar efetiva a reparação dos danos e interesses ocasionados pelos atos ou omissões imputáveis aos agentes públicos deve existir uma ação do Estado tendente a determinar a responsabilidade.

O termo *responsabilização*, que tem a mesma raiz semântica que *responsabilidade*, sugere, no entanto, um componente adicional e diferenciado da responsabilidade no sentido tradicional, já que supõe não apenas sua “atribuição” por parte de um terceiro, mas também a existência de um compromisso pessoal do funcionário público. A *responsabilização* implica, então, um envolvimento pessoal na ação e uma participação ativa do sujeito, por meio de um compro-

misso permanente. Neste caso, não se fala apenas de uma obrigação originada na norma, que se torna efetiva *ex post*, mas também de um compromisso originado na consciência.

Fica claro que o conceito de *responsabilização* amplia o tradicional de *responsabilidade*. Se este constitui uma resposta derivada de uma obrigação imposta, o primeiro pressupõe adicionalmente a ação consciente e voluntária. Enquanto a *responsabilização* significa “responsabilizar” e “responsabilizar-se” – e neste último sentido se origina na consciência e no compromisso pessoal – a *responsabilidade* no sentido tradicional deriva da existência das normas que a impõem e determinam.

Responsabilização e *accountability*

Com a idéia de *accountability* são trazidos elementos para a definição de responsabilização. Segundo Oscar Oszlak (1999), *accountability* alude à vigência de regras de jogo que exigem a prestação de contas a terceiros, perante os quais se é responsável por um ato ou por uma gestão.

Foram utilizadas diferentes palavras como sinônimos de *accountability*: “responsabilidade”, “prestação de contas”, “dar conta de”¹ e “responsabilização”.

A existência de mecanismos que permitam a responsabilização dos funcionários públicos pelos resultados de sua gestão está relacionada com a vigência de uma cultura que os induza e torne possíveis. As condições sistêmicas que geram um âmbito propício à prestação de contas incluem, entre outros fatores, a transparência na gestão pública, a divulgação dos atos governamentais, a existência de um quadro normativo que estabeleça os mecanismos de responsabilização que abarquem todos os níveis da pirâmide institucional do Estado e a independência das instituições encarregadas de determinar as responsabilidades.

O Grupo de Trabalho dos Organismos Doadores para a Melhoria da Administração Financeira na América Latina e no Caribe (composto pelo Banco Mundial, FMI, BID, ONU, PNUD, UNCTAD, OEA, USAID, CIDA, JICA, DSE e GTZ) desenvolveu uma estratégia de ação para alcançar a *responsabilidad*².

Responsabilização é definida como o dever de informar ou prestar contas a uma autoridade mais elevada a respeito de recursos manejados ou trabalho

¹ A expressão “prestação de conta” é utilizada no sentido de “dar conta de”, o que significa uma nuance da mera e tradicional “prestação de contas”.

² *Responsabilidad* é uma palavra cunhada em espanhol como neologismo equivalente ao termo inglês *accountability*.

executado. A existência de *responsabilização* está intimamente vinculada aos processos democráticos. Cita-se a iniciativa Democrática da US AID, que reconhece que a legitimidade dos regimes democráticos depende da percepção que o povo tenha de sua honestidade e responsabilidade.

O Informe da Comissão Independente de Revisão do Escritório do Auditor Geral do Canadá (Wilson Committee)³ definiu o termo *accountability* como “a obrigação de responder perante a responsabilidade que foi conferida. A prestação de contas pressupõe a existência de pelo menos duas partes: uma que confere e outra que aceita essa responsabilidade com o subentendido de que deverá reportar sobre a maneira pela qual a levou a cabo”.

A definição citada incorpora três noções inter-relacionadas: responsabilidade, prestação de contas e resposta perante essa responsabilidade. Responsabilidade perante a incumbência atribuída, prestação de contas quanto à responsabilidade conferida e resposta perante esta responsabilidade, originada seja por vontade própria, seja como resultado de uma exigência normativa de responder pelas ações próprias.

A partir da ciência política efetuou-se uma distinção entre prestação de contas objetiva e subjetiva⁴. Na objetiva, alguém é responsável *por* algo e deve responder *perante* alguma pessoa ou corpo de uma maneira formal, por meio de normas e mecanismos claramente definidos. Na prestação de contas subjetiva, uma pessoa sente a obrigação em relação à profissão de serviço público ou a um sentido de bem comum, inclusive naqueles casos em que não há mecanismos formais estabelecidos por meio dos quais possa ser exigida. Este enfoque revela-se ilustrativo das diferenças discutidas entre os conceitos de responsabilidade e responsabilização.

Esta definição explicaria por que, mesmo quando existem condições sistêmicas que não favoreçam a prestação de contas, podem ser encontradas diferentes atitudes perante a responsabilidade por parte de distintos agentes estatais.

Diferentes tipos de responsabilização

O âmbito de responsabilidade que os controles clássicos procuram tornar efetivo é mais restrito que o requerido pela *accountability*. Classifica-se, segundo a natureza das normas transgredidas, em política, administrativa, civil e penal. Estas responsabilidades são acumuláveis, ou seja, um mesmo

³ Ver “Prestação de contas, informe de rendimentos, auditoria abrangente – uma perspectiva integrada”.

⁴ Definição proposta pelo professor C.E.S. Franks, citado por Marienhoff (1974).

fato pode originar várias delas e a penal as implica necessariamente.

A responsabilidade política é inerente ao sistema democrático e deriva do princípio segundo o qual a autoridade é exercida por representação do povo. O modo genérico de torná-la efetiva é o voto, seja por meio da não-renovação do mandato ou pela sua revogação, e os diferentes sistemas constitucionais prevêem formas de destituição ou julgamento político.

A responsabilidade política não implica necessariamente a transgressão de normas jurídicas, sendo que é suficiente o critério segundo o qual não se desempenhou satisfatoriamente o mandato, e, quando isso ocorre, acumula-se as responsabilidades administrativas, civis e penais.

A responsabilidade administrativa surge quando se transgridem normas, instruções, ordens de serviço ou deveres éticos.

A responsabilidade civil consiste na obrigação de reparar o dano causado por um fato ou ato que transgrida a ordem jurídica.

A responsabilidade penal corresponde ao cometimento de um delito, e, quando media a existência de dolo, geralmente implica, como acessória, a inabilitação para exercer cargos públicos.

Quando o fato delituoso afeta a administração pública, gera automaticamente responsabilidades administrativas e civis; e se origina danos e prejuízos a terceiros, implica a obrigação de ressarcir-los.

O alcance desta obrigação varia conforme os diferentes regimes jurídicos, e discute-se se o Estado responde de forma direta ou indireta por esses danos. Aqueles que sustentam a primeira posição alegam que o funcionário é um órgão do Estado e, conseqüentemente, seus atos são imputáveis a este último (Gordillo, 1963).

Sustenta-se que seria valioso para a prática republicana que aqueles que fossem prejudicados por atos ou fatos irregulares de funcionários públicos atuassem contra estes, além de fazê-lo contra o Estado, e que este último acionasse seus agentes quando tivesse que indenizar terceiros por seus fatos ou omissões dolosas ou culposas⁵.

Evolução histórica da noção de responsabilidade

A responsabilidade do funcionário perante o Estado existia desde os regimes absolutistas, mas só no Estado de Direito admite-se a responsabilidade perante particulares.

⁵ Gordillo (1963:53). Este autor observa, no entanto, que “em nenhum repertório de jurisprudência encontra-se mais de um ou dois casos de efetiva responsabilização de um servidor público”.

A mudança efetuada foi em primeiro lugar conceitual: o controle não se fundamenta apenas nas necessidades de uma correta administração, mas no princípio de responsabilidade dos funcionários.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada pela Assembleia Nacional da França, em 1789, proclamou que “a Sociedade tem o dever de pedir contas a todo funcionário público de sua administração” e afirmou que “toda Sociedade na qual não está assegurada a garantia dos direitos nem determinada a separação dos poderes não tem constituição”.

O fundamento do controle havia mudado, mas apesar disso a responsabilidade efetiva ainda precisou percorrer um longo caminho.

O propósito de que a gestão administrativa alcance a eficácia, a eficiência e a economia requer a aplicação de outros instrumentos e critérios, sem prejuízo das finalidades perseguidas pelos controles clássicos.

Apesar da responsabilidade proclamada pela Revolução Francesa, de índole política, por longos anos o Estado não respondeu pelos danos originados por sua atuação como poder público, e os funcionários – segundo o artigo 75 da Constituição do ano VIII da Revolução – não podiam ser demandados por particulares “pelos fatos relativos a suas funções mas em virtude de uma decisão do Conselho de Estado”.

Essa norma foi substituída em 1870 por outra que suprimiu a necessidade da decisão prévia do Conselho de Estado, mas facultou à Administração que poupasse os funcionários a um julgamento quando considerasse que sua suposta falta fosse inseparável de um ato administrativo. Como se pode constatar, os controles não implicavam responsabilidade perante terceiros, mas sim ante o próprio Estado, de modo que neste aspecto muito pouco havia mudado em relação ao Antigo Regime.

A responsabilização dos funcionários no direito francês teve que se transformar, tanto no plano teórico como no terreno normativo.

Por volta do início do século XX, Hauriou (1976:57), um dos mais prestigiados administrativistas, sustentou que “a maior ou menor liberdade para processar judicialmente o funcionário” ficava compensada pela possibilidade de obter a anulação do ato, já que “o funcionário não é nada e seu ato é tudo”.

No entanto, em 1921, o mesmo autor defendia a necessidade de proteger os funcionários contra demandas “temerárias ou vexatórias”, cujo abuso “desorganizaria a administração” (Hauriou, 1976:57).

Também o controle judicial sobre a administração pública teve de abrir caminho por meio de sucessivos avanços: primeiro, a improcessualidade do Estado quando atua como poder público; depois, a necessidade de autorização legislativa para fazê-lo e, finalmente, os redutos isentos de controle, particular-

mente em relação aos atos discricionais, processo que é descrito por García de Enterría (1962) em seu já clássico estudo sobre “A luta contra as imunidades do Poder no Direito Administrativo”.

É necessário levar em conta estes antecedentes para analisar o modo pelo qual os controles clássicos podem contribuir para que a responsabilidade dos funcionários se torne efetiva de acordo com novos critérios (*responsiveness* e *accountability*).

2. INSTRUMENTOS UTILIZADOS PELOS CONTROLES CLÁSSICOS E EXPERIÊNCIA DE SUA APLICAÇÃO EM DIVERSOS PAÍSES

Como foi explicado anteriormente, os controles clássicos no Estado constitucional têm por objeto a limitação e o controle do poder, e seu esquema básico consiste na chamada divisão de poderes ou, mais exatamente, no sistema de controles e contrapesos.

Cada poder exerce uma função específica, mas também outras que, em princípio, dizem respeito aos demais. No que concerne às finalidades deste trabalho, cabe assinalar que, embora o Poder Executivo seja tipicamente o que tem ao seu encargo a administração do Estado, os outros poderes também exercem funções administrativas em sua própria esfera.

Os controles sobre a atividade legislativa e judicial são jurídicos e políticos, e são exercidos externamente em relação aos órgãos controlados, enquanto a atividade administrativa está submetida, além disso, aos controles internos inerentes a toda organização.

O controle judicial não é exercido de modo geral sobre a atividade dos outros dois poderes, mas sobre seus fatos ou atos, e é gerado mediante as ações daqueles que consideram os seus direitos atingidos.

O controle legislativo é exercido por meio de investigações, interpelações, pedidos de informes, aprovação ou recusa das contas de investimento e por meio da destituição. Em muitos casos, os parlamentos criaram órgãos técnicos com autonomia funcional, aos quais se atribui a incumbência de realizar o controle permanente da atividade administrativa.

Como a índole e as funções de cada poder são diferentes, também difere o tipo de controle que se aplica a eles.

As funções específicas dos poderes Legislativo e Judicial se manifestam por meio de atos independentes (leis e sentenças) que, embora possam estar concatenados ou orientados para uma política, conservam individualidade e são isoláveis dos efeitos do controle. Mas a atividade administrativa tem caracte-

rísticas diferentes porque é de caráter material, o que significa que não se esgota na redação de atos jurídicos, requerendo sua execução, sua tradução em fatos, para o que efetua gastos.

Controles administrativos

Os controles administrativos abrangem as ações que, na administração, são levadas adiante pelas diversas instâncias internas para verificar a sujeição à normalidade existente. Na da administração pública, foram projetados instrumentos tendentes a garantir a gestão num quadro de legalidade e com pautas compatíveis com a idéia do bom governo.

Os diferentes âmbitos institucionais do setor público têm a obrigação de estabelecer mecanismos de controle interno orientados no sentido de garantir a legalidade e regularidade das atuações. Do mesmo modo, as estruturas orgânicas prevêem um sistema de responsabilidades e ações dos diferentes níveis hierárquicos, que geram deveres em autoridades e funcionários.

Por um lado, podemos destacar as regulamentações vinculadas ao serviço civil da administração pública, e que se relacionam com a administração de recursos humanos. Estas incluem os regimes da função pública, os planos de carreira e as hierarquias aplicadas às diversas estruturas administrativas do aparelho público. Estes regulam os aspectos vinculados às condições que devem ser cumpridas pelos agentes da administração pública, seus deveres e direitos, e as condições necessárias para o desenvolvimento da carreira administrativa. Abrangem também os procedimentos e recursos administrativos de que dispõem os empregados públicos para a defesa de seus direitos, e também para a determinação de responsabilidades perante a suposição da existência de delito.

No campo da administração financeira existe um conjunto de normas que regula a forma pela qual os funcionários podem manejar os recursos materiais e financeiros que a sociedade lhes confia. Nesta categoria encontram-se as leis de contabilidade e, mais modernamente, de administração financeira, que contêm as normas às quais devem se sujeitar os funcionários públicos em matéria de orçamento, contabilidade pública, tesouraria, conta do exercício, gestão dos bens do Estado, compras e contratações.

Os funcionários encarregados das diferentes áreas governamentais têm a responsabilidade de desenvolver sua gestão sujeitando-se à normativa específica em cada caso. Nesse sentido, pode-se falar da existência de um controle interno à própria administração. A submissão da administração à lei e ao direito é responsabilidade dos funcionários, e está também sujeita ao controle

dos Tribunais de Contas ou Auditorias Governamentais, e do Poder Judicial.

Controles parlamentares

Dentro da estrutura de divisão de poderes, o Poder Legislativo tem a si atribuída a função de elaborar as leis e também a de controlar a gestão governamental.

A divisão e independência de poderes estão intimamente relacionadas com a fortaleza dos poderes Legislativo e Judicial, e com o exercício de suas funções em consonância com o desenho constitucional.

As constituições estabelecem as atribuições de cada poder e também, conforme o caso, o limite dos poderes nacionais acima dos locais. Em geral, conferem-se ao Poder Legislativo atribuições para legislar em matéria aduaneira, de impostos (em alguns casos em concorrência com os níveis subnacionais), de dívida interna e externa, da fixação do orçamento da administração nacional. Também tem a incumbência de aprovar ou recusar a conta de investimento.

Estas funções constituem um controle das ações do Poder Administrativo, que pode ser classificada no âmbito dos controles clássicos.

Controle judicial

Não há dúvida de que a existência de órgãos independentes encarregados do controle da atividade administrativa e legislativa é um requisito do sistema democrático, mas a maneira de instituí-los e de integrá-los e o alcance de suas atribuições admitem diversas variantes.

O controle judicial sobre os poderes Legislativo e Executivo é inerente ao sistema de controles e contrapesos estabelecido pela Constituição redigida em 1787 nos Estados Unidos da América, que a partir do famoso caso “Marbury vs Madison” foi interpretado pela Corte Suprema no sentido do controle da constitucionalidade das leis.

O controle da constitucionalidade não segue uniformemente o modelo norte-americano, já que em vários países europeus, e de forma progressivamente generalizada, está confiado a tribunais constitucionais que não integram o Poder Judicial.

Em outros países — o caso típico é o da França — o controle da atividade administrativa está confiado a órgãos formalmente situados na esfera da própria administração, embora com reconhecida independência.

Na América Latina foi adotado o modelo dos Estados Unidos, mas a experiência mostra que um Poder Judicial com tais atribuições não constitui em si

mesmo uma garantia, já que é necessário que os órgãos de controle tenham independência e idoneidade⁶.

Essas atribuições ficam afetadas quando as designações dos juízes obedecem a afinidade política ou favoritismo, fenômeno contra o qual se está reagindo em alguns países com a criação de conselhos da magistratura e jurados de ajuizamento (como na reforma constitucional da 1994 na Argentina).

Controles dos Tribunais de Contas e Auditorias Nacionais

As competências dos organismos de controle externo, também chamados Entidades de Fiscalização Superior (EFS)⁷, quanto à determinação de responsabilidades dos agentes públicos, diferem de acordo com o desenho institucional adotado pelos referidos organismos em cada país.

Assim, podemos identificar, pautados no ponto de vista do desenho institucional, três modelos básicos. Em primeiro lugar, o modelo francês da Corte de Contas (“Court de Comptes”), organismo colegiado criado por Napoleão por Lei de 1807, que, assim como o Conselho de Estado, integra a Administração Pública, embora com reconhecida independência⁸.

Em segundo lugar, os casos italiano (“Corte dei Conti”) e espanhol (“Tribunal de Cuentas”) constituem exemplos de um modelo de instituições colegiadas caracterizadas por sua independência do Poder Administrador e do Poder Legislativo, e que constitucionalmente têm funções jurisdicionais. Na América Latina, este modelo foi adotado pelo Brasil, Chile, El Salvador e Guatemala. A Argentina teve até o ano 1992 um Tribunal de Contas organizado sob estas características, mas no ano de 1993 foi criada a Auditoria Geral da Nação, sem atribuições jurisdicionais.

Por último, podemos identificar o modelo anglo-americano de “Controlador Geral” ou “Auditor Geral”, conforme o caso, órgão unipessoal na órbita do Congresso. Estes, embora geralmente tenham uma competência que inclui o controle legal e de regularidade, não têm funções jurisdicionais⁹

⁶ Ver Gargarella (1996), particularmente o capítulo 9: “A justiça dependente da política. O caso argentino”.

⁷ Em inglês: Supreme Audit Institutions (SAI).

⁸ Em alguns países, como Japão, Coréia e Cuba, o organismo de controle integra o Poder Administrador, variando em cada caso seu grau de independência.

⁹ A exceção é o Chile, onde apesar da denominação Controladoria Geral, o órgão apresenta funções jurisdicionais.

e incorporam o controle de gestão com o propósito de verificar a economia, a eficiência e a eficácia dos atos da administração pública¹⁰.

Os Tribunais ou Cortes de Contas têm como característica comum um desenho orientado fundamentalmente para o controle formal-legal e para o de regularidade (financeira-contábil).

Alguns deles têm também a faculdade de controle *ex-ante facto* ou controle prévio, que tende a verificar a legitimidade do ato e seus antecedentes de maneira prévia à sua execução e que tem por objeto autorizá-lo ou aprová-lo, ou, em caso de defeito, suspender seus efeitos e – conforme o caso – promover as ações administrativas ou judiciais.

O procedimento de controle prévio tem duas etapas: a) o “conforme”, que habilita a execução do ato; b) a “observação”, que impede sua execução em razão de sua ilegitimidade. Diante de uma “observação”, o Poder Administrador pode optar por admiti-la, caso no qual deveria revogar o ato ou, quando se tratam de vícios sanáveis, ratificá-lo, confirmá-lo ou regularizá-lo, ou, alternativamente, insistir na execução. A insistência gera a atribuição de responsabilidade exclusiva ao órgão que a dispõe; não saneia o ato, mas habilita sua execução. Cessa, assim, o controle legal e abre-se a responsabilidade judicial e política.

Os Tribunais de Contas ou Cortes de Contas apresentam dois tipos quanto à competência para a determinação de responsabilidades, conforme tenham ou não atribuições jurisdicionais¹¹.

Os que as têm podem estabelecer a responsabilidade contábil por meio do julgamento de contas e, conforme o caso, a responsabilidade administrativa por intermédio do julgamento de responsabilidade.

A responsabilidade contábil deriva da relação jurídica que vincula o Estado a um sujeito de direito e se refere aos deveres relativos ao cuidado, à administração ou à disposição de bens públicos. A responsabilidade administrativa deriva de uma relação jurídica de emprego ou função pública e compreende todas as situações pelas quais se causa um dano como consequência da violação culposa ou dolosa de deveres específicos no exercício dessa função.

O julgamento de contas é o procedimento que se origina quando a prestação de uma conta por parte do responsável é objeto de reparos e obriga o prestador de contas a contestar as acusações e a oferecer provas. A sentença pode impor a obrigação de ressarcir os danos.

¹⁰ Chamados de 3 E.

¹¹ Embora geralmente se utilize o termo *jurisdicional* como genérico e *judicial* como específico, alguns autores sustentam que num sistema de divisão de poderes só os juízes têm jurisdição (ver Gordillo, 1963).

Se mediante a realização de um procedimento que tende à determinação de responsabilidades (sumário) surgem fatos que, em princípio, supõem transgressões aos deveres de um funcionário, deve-se abrir o julgamento administrativo de responsabilidade. A resolução poderá ser absolutória ou condenatória; neste último caso, estabelecem-se os prejuízos sofridos pela fazenda pública e fixa-se o montante do ressarcimento ou as sanções administrativas correspondentes.

Algumas dessas entidades, mesmo quando não têm jurisdição *per se*, têm competência para ordenar aos organismos da administração a realização de procedimentos voltados para determinar responsabilidades (sumários). Assim ocorre na Costa Rica, no Japão, na Nicarágua, no Paraguai e no Uruguai.

As entidades compreendidas no que temos chamado de modelo anglo-americano não têm atribuições jurisdicionais. Os informes que produzem contêm observações e recomendações de caráter facultativo e não compulsivo, embora geralmente empreguem mecanismos de acompanhamento, o que cumpriria com uma função dissuasiva.

O caráter do controle, sob tal modalidade, está orientado mais para o corretivo do que para o punitivo. Este é o caso da Austrália, do Canadá, dos Estados Unidos, da Inglaterra e, na América Latina, da Argentina, da Costa Rica e de algumas EFS organizadas como Controladorias¹².

O quadro do Anexo ilustra algumas características de diversas EFS, quanto ao seu desenho institucional e suas competências para a determinação de responsabilidades.

3. FUNÇÃO E IMPORTÂNCIA DOS CONTROLES CLÁSSICOS EM RELAÇÃO À REFORMA DO ESTADO NA AMÉRICA LATINA

As origens do controle e da fiscalização na América espanhola podem ser situadas cronologicamente no ano de 1605, quando Felipe III ditou as normas para a criação de três Tribunais de Contadores de Contas nas cidades de Reyes del Perú (Lima), Cidade do México e Santa Fé del Nuevo Reino de Granada (Bogotá, Colômbia), complementando-as com as ordenações que regulamentavam seu funcionamento¹³.

No Rio da Prata foi criado o primeiro Tribunal Maior de Contas em 1767,

¹² Na América Latina, a herança espanhola modificou-se nos anos 1950 com a missão Kemmerer, que deu lugar à criação de controladorias nos países do Caribe e do Pacífico (Chile, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela e alguns centro-americanos).

¹³ Tribunal de Contas da Espanha.

por meio da instrução de Carlos III, que mandou que as Caixas Reais de Buenos Aires, Tucumán e Paraguai cessassem de prestar contas ao Tribunal Maior de Contas de Lima, como vinham fazendo.

Esse sistema, minucioso e estrito, incluía as “visitas” e os julgamentos de residência: “Por meio das primeiras — ordinárias e extraordinárias — pôde-se inspecionar o regular funcionamento dos organismos administrativos e a conduta observada pelas autoridades coloniais. Serviram os segundos para depurar as responsabilidades contraídas por todos os funcionários, altos e baixos, no desempenho de suas respectivas funções” (Ots Capdequí, 1975:52).

Mas, como explica o autor citado, “todo este rigor punitivo se manifestou, no entanto, de maneira mais pronunciada, na defesa dos interesses do Fisco do que na proteção jurídica dos súditos” (1975:53).

A rigidez do sistema colonial tinha um mecanismo de adaptação por meio da famosa fórmula “se acata mas não se cumpre”, cuja herança gerou a paradoxal prática do ditado de minuciosas normas e ao mesmo tempo da desatenção do seu cumprimento¹⁴.

Essas ordenações perseguiam o propósito de estabelecer uma completa regulação, orgânica e operativa, desses órgãos de controle dos caudais públicos. Além disso, conferiam poderes amplos aos contadores e meios para atuar nesses territórios, quando se tratava da prestação de contas dos caudais pertencentes à Real Fazenda.

Os Tribunais de Contas eram integrados por três contadores com atribuições para revisar as prestações que anualmente deviam ser remetidas pelos custodiantes das caixas reais. Suas tarefas orientavam-se principalmente para o controle da arrecadação, mais do que para o controle dos gastos.

Iniciava-se o julgamento de contas no caso de se observar alguma fraude. Previa-se a formação de um tribunal de duas instâncias, composto por um fiscal, quatro juízes da Audiência e dois contadores com voto consultivo; a Ordenança contemplava a suplicação (insistência) em segunda instância perante a pessoa do Rei. Para citar uma pessoa em juízo previam-se dois avisos com custas a cargo do responsável, que, além disso, devia apresentar-se em um termo peremptório sob pena de se aplicar a multa correspondente.

Muitas dessas previsões perduraram nos diferentes textos legais da América ibérica, Espanha e Portugal. Esses antecedentes influenciaram a atual organização e as funções das EFS latino-americanas. Cita-se, por exemplo, o organismo de controle do México, que conservou uma denominação de res-

¹⁴ A respeito, consultar García Hamilton (1990), *Los orígenes de nuestra cultura autoritária*.

sonância tão histórica como *Contadoria Maior da Fazenda do Honorável Congresso da União*.

Depois da independência, a criação dos Tribunais de Contas institucionalizou uma situação preexistente, pois estes organismos iriam canalizar a função primária dos oficiais reais: a arrecadação, a análise e a quitação das contas. Estes se encarregariam, dali por diante, da tarefa de execução (arrecadação) e os Tribunais de Contas, da tarefa de supervisão (prestação).

Compôs-se um sistema orientado, fundamentalmente, para o controle formal e legal, e para o controle da prestação de contas que assegurasse que os recursos fossem aplicados aos fins previstos. O caráter desse controle não incluía a verificação das metas e dos resultados alcançados nem da relação entre os recursos utilizados e os produtos obtidos.

O sistema de responsabilização adotado teve as mesmas bases: fundou-se no regulamentarismo e na formalidade.

Neste esquema, a lei constitui uma norma abstrata que descreve e contém em si a razão da lógica administrativa e regula a tomada de decisões e a atividade do Estado. Conseqüentemente, a ação dos agentes públicos será *racional* desde e quando esteja circunscrita ao cumprimento das normas.

Segundo afirma Joan Prats i Catalá (1994), este tipo de legitimidade corresponde ao sistema de dominação legal-racional de Weber, baseado numa concepção dual entre a sociedade civil e o Estado, na crença da possibilidade de programar normativamente a ação estatal, e na necessidade por parte dos agentes econômicos de assegurar a máxima previsibilidade das decisões públicas. Este modelo orientou a estruturação do esquema legal da administração pública para a produção e execução correta das normas e, conseqüentemente, para a redução do espaço de discricionariedade, que é considerada o germe da arbitrariedade.

A lógica dos controles clássicos só pode ser entendida se for relacionada com o tipo de gestão a que estão referidos e com a concepção do Estado na qual se fundamentam.

Segundo a visão clássica, a lei é para a administração “o limite permitido do obrar” (Mayer, 1949:4), e acredita-se conseguir desse modo uma garantia efetiva contra a arbitrariedade.

Administrar consistiria, conseqüentemente, em aplicar a lei, o que implica um Estado guardião da ordem e árbitro dos conflitos sociais, mas que não intervém na promoção do desenvolvimento nem procura a satisfação das necessidades coletivas.

A administração limita-se, desse modo, à execução da lei, em correspondência com o modelo racional-burocrático segundo o qual o respeito pelas normas assegura os resultados e legitima a atuação administrativa.

O modelo que resulta desses princípios impõe obrigações de meios e não de resultados. Por isso, observou-se que a responsabilidade pode surgir da infração às regras, mas não por não se ter alcançado os objetivos propostos (Chevalier e Loschak, 1982:67).

É indubitável que se deve tornar efetiva a responsabilidade pela violação das regras, e a crítica ao modelo racional-burocrático não se refere a essa necessidade, mas ao pressuposto de que basta respeitá-las para conseguir resultados.

Esse pressuposto, como assinalamos, não leva em conta as relações informais, os circuitos alheios à estrutura hierárquica, os interesses e as paixões, e que a rigidez do modelo induz ao conformismo e à rotina, desalentando a iniciativa e a eficácia (Kliksberg, 1973).

Os enfoques tradicionais de responsabilização replicam o sistema taylorista de produção de manufaturas, no qual o controle da qualidade no final da linha de produção assegura que o processo cumpre com as especificações do produto e faz a responsabilidade correr num só sentido.

As origens históricas da responsabilização tradicional podem ser encontradas na conformação do Estado na América Latina e na forte influência que exerceram as instituições implantadas pela coroa espanhola, orientadas para o “rendimento” mais do que para a “aplicação” de recursos.

Durante o século XX, o Estado na América Latina teve uma expansão forte, com grande intervencionismo econômico, privilegiando os objetivos macroeconômicos de cumprimento de políticas de renda e emprego, acima dos microeconômicos, e descuidando da eficiência.

Foram geradas, na administração estatal, estruturas organizacionais de grande dimensão econômica, o que poderia explicar a necessidade de um complexo quadro regulamentar que permitisse gerenciá-las mais eficazmente. Poder-se-ia concluir que o que se originou como consequência de uma necessidade de controle se converteu, finalmente, numa armadilha que limitou as possibilidades de transformação.

Num continente como a América Latina, caracterizado durante longos anos por sucessivas quebras da estabilidade democrática, o efetivo exercício dos controles clássicos e a presença de instituições fortes que garantam sua vigência constituem uma necessidade essencial. Por outra parte, a existência de governos de fato produziu uma inflação normativa orientada para a reprodução do sistema, que desembocou no desenvolvimento de instrumentos formais não aptos para assegurar as liberdades e o exercício efetivo da democracia. Embora as normas derivadas dos regimes de fato não permaneçam em vigor, continuam mesmo assim influenciando, em muitos casos, a cultura organizacional.

4. EXPERIÊNCIA NA APLICAÇÃO DOS CONTROLES CLÁSSICOS NA AMÉRICA LATINA E ESTRATÉGIAS DE REFORMA

A experiência da América Latina mostra, em alguns casos, as limitações dos modelos de controle e responsabilidade e, em outros, a restrição de seu alcance em relação aos mais altos níveis hierárquicos.

O caso argentino pode ser ilustrativo em relação ao primeiro aspecto. Até 1992 existiu o Tribunal de Contas da Nação como organismo de controle. Em 1993, foi feita uma reforma integral do sistema de administração financeira pública, que redefiniu a organização financeira estatal e a forma de registro e controle das contas públicas. A reforma deslocou o eixo da gestão pública do legal-contábil para a eficiência e a eficácia.

Esta reforma suprimiu o Tribunal de Contas e criou a Auditoria Geral da Nação. O novo organismo está localizado na órbita do Poder Legislativo e, diferentemente do Tribunal, que tinha atribuições jurisdicionais e de controle prévio, segue o modelo anglo-americano, incorporando uma competência de controle integral, que compreende os aspectos legais, financeiros, orçamentários, econômicos, contábeis e de eficiência, eficácia e economia dos atos e operações.

Da discussão parlamentar sobre a supressão da função jurisdicional, surge como fundamento o critério de que a realização dos respectivos julgamentos implica o exercício de funções que devem ficar nas mãos do Poder Judicial, posto que as ações controlar e julgar correspondem a três poderes independentes.

De outra parte, a experiência do exercício de atribuições jurisdicionais não parece ter gerado impactos significativos. Como indica o quadro seguinte, durante o período 1982-1993, do total de agentes imputados por julgamentos de responsabilidade, pode-se observar que o maior peso recaiu sobre agentes de menor hierarquia.

Argentina
Julgamentos administrativos de responsabilidade (1982-1992)

Agentes imputados	
Ministros	1
Secretários	17
Subsecretários	8
Diplomáticos	31
Funcionários	229
Chefes	141
Tesoureiros	10
Gerentes	6
Motoristas	92
Docentes	67
Profissionais s/discr.	31
Coordenadores	15
Assessores	10
Contratados	2
Detentores de direitos	19
Agentes administrativos	963
Agentes de polícia	267
Agentes da Prefeitura	148
Outros	126
Total	2183

Por outro lado, nessa experiência pode-se encontrar uma desproporção entre o custo administrativo dos processos e seu objetivo, o que poderíamos chamar de “deseconomia do controle”. Como exemplo paradigmático do que dissemos anteriormente, pode-se citar o caso de um julgamento de responsabilidade referente a fatos ocorridos em 1967, que foi arquivado 25 anos depois sem que se tivesse conseguido tornar efetiva a responsabilidade do agente imputado¹⁵.

Do ponto de vista dos controles administrativos internos ao Poder Adminis-

¹⁵ O ocorrido refere-se a um funcionário do correio que foi declarado prescindível, quando não era o caso, pois ele tinha mais de dois filhos. Como seu chefe havia informado que tinha dois, e o funcionário alegou que oportunamente havia lhe dado conhecimento de que tinha três, o Tribunal de Contas dispôs sua reincorporação com pagamento das remunerações vencidas. Foi iniciado um julgamento de responsabilidade contra o chefe, que faleceu no decorrer. O processo continuou contra os herdeiros, até que finalmente o expediente foi arquivado 25 anos depois.

trador, a reforma do sistema de administração financeira abrangeu a reorganização de todo o sistema orçamentário, contábil e da dívida pública da administração nacional, convertendo-o num esquema integrado e integral. A experiência histórica mostra um setor público com controles internos frágeis, nos quais encontram-se sobreposições de papéis e falta de coordenação entre os diversos escritórios encarregados de programar e registrar as diferentes etapas do gasto.

Em relação à dívida pública, e como resultado da década que acabou sendo chamada de “perdida”, que implicou um substancial incremento nos níveis de dívida externa na América Latina, existia um desconhecimento dos níveis reais de endividamento das diferentes jurisdições e entidades da administração, e, portanto, um alto grau de descontrolo das distribuições de bens que repercutiria nos exercícios futuros.

Nos restantes países da América Latina parece ter-se verificado uma situação similar, o que levou muitos deles à reforma dos sistemas de administração financeira. Essas reformas acarretam, também, a introdução de complexos sistemas informáticos para o registro das contas públicas. Em geral, pode-se observar como traço positivo um incremento na transparência da informação.

O caso colombiano pode ilustrar a falta de independência dos organismos de controle em alguns países: dois dos recentes controladores gerais estão sendo processados, acusados de terem participado do financiamento ilegal do partido político oficialista. O caso pode ser considerado paradigmático para descrever a cooptação dos organismos de controle por parte do poder político.

No Brasil, chegou-se ao julgamento político de um ex-presidente pelo financiamento ilegal de partidos políticos em troca de contratos com o governo ou informação privilegiada, que o Tribunal de Contas não teve aptidão para evitar. Este caso pode ser citado como exemplo da limitação de competências dos organismos de controle em relação aos atos e fatos dos funcionários públicos, já que abrange somente os aspectos formais dos contratos, deixando fora de sua competência o que se denomina “grave inoportunidade ou inconveniência”¹⁶. Os casos mexicano e equatoriano apresentam características similares. Nestes, embora os controles dos Tribunais de Contas estivessem ausentes, operaram os controles clássicos parlamentares, por meio dos mecanismos tendentes à determinação das responsabilidades políticas.

O caso venezuelano pode ilustrar, também, as limitações das EFS para controlar certas partidas, como as dos fundos reservados da Presidência, com os quais se imputou a realização de operações irregulares no mercado de divisas que derivaram na realização de um julgamento político. Nos casos citados, que

¹⁶ Ver Gordillo, no prólogo de Regodesebes (1984).

envolvem funcionários políticos, o julgamento político e a ação da Justiça constituem os meios para tornar efetivas as responsabilidades.

Os controles clássicos mereceram duras críticas, centradas tanto nos critérios com os quais são levados a cabo como na sua ineficácia prática. Escreveu-se a respeito: “Consideramos, com base na experiência de nossos países, que estes controles são inaptos para produzir por meio deles uma mudança de mentalidade, de atitudes, de comportamentos e crenças; ao contrário, podem estar retroalimentando o sistema, tornando-se coadjuvantes da crescente regulamentação da atividade pública, incentivando a formalidade em prejuízo da eficácia” (Gordillo, 1981:97).

5. RAZÕES DE ÊXITOS E FRACASSOS NA APLICAÇÃO DOS CONTROLES CLÁSSICOS

Enumeramos algumas das causas que levaram a colocar em pauta de julgamento o exercício da responsabilidade pelos controles clássicos.

Numerosas críticas aludem às razões da sua ineficácia quando se limitam à aplicação de critérios formais ou de “propostas ou enfoques rituais, restritos e extremamente parciais” (Regodesebes, 1984:8), que colocam entraves à atividade controlada, sem conseguir impedir ou sancionar os fatos e atos mais prejudiciais para os interesses públicos.

Assinala-se que esse controle não tem por objeto a “grave inoportunidade, a arbitrariedade, a não racionalidade ou a falta de sustento fático”, e dá curso aos atos “quando foram cumpridos os trâmites rituais do caso” (idem).

Sem dúvida, esta crítica aponta para os critérios e formas de exercício do controle, sem objetar sua necessidade. Mas, independentemente da amplitude ou estreiteza de visão dos controladores, a existência das disfuncionalidades assinaladas coloca em evidência um desajuste entre os pressupostos em que se baseia o modelo tradicional e as exigências da administração moderna.

Outra das razões de fracasso na aplicação dos controles clássicos reside no que Carlos S. Nino (1995) denominou “anomia administrativa”, que consiste no não cumprimento das normas. Para combatê-la, este autor considerou “crucial revisar os mecanismos e órgãos externos de controle que existem ou poderiam ser estabelecidos”, já que “organismos como o Tribunal de Contas da Nação, a Fiscalização Nacional de Investigações Administrativas ou a Sindicância de Empresas Nacionais (...) não demonstraram ser muito eficazes para deter a corrupção principalmente nos altos níveis do governo e da administração”¹⁷.

¹⁷ A citação refere-se a organismos de controle que existiram na Argentina até 1992 (p. 238).

A expansão do Estado nas décadas de 1960 e 1970 veio acompanhada pelos fenômenos de feudalização do aparelho estatal, corporativismo e utilização dos recursos públicos para fins pessoais. Este processo colocou em questão a eficácia dos mecanismos tradicionais de controle.

A crise do Estado desencadeada na América Latina durante a década de 1970 a partir da crise da dívida coloca em pauta de julgamento a matriz estatal de gastos e, concomitantemente, demonstra a insuficiência dos sistemas de controle vigentes para abranger as necessidades de redução e reorientação do gasto público, com um enfoque microeconômico baseado na eficiência e na eficácia.

Joan Prats i Catala (1994) enumera algumas razões da mudança no conceito de legitimidade das administrações públicas, que ao enfoque legal tradicional acrescenta a exigência de equidade social e participação e, além disso, a de eficácia e eficiência no uso dos recursos públicos:

- “a) representam subtrações fiscais dos patrimônios privados, o que requer a prestação de contas à sociedade;
- b) a percepção de que muitas políticas e programas públicos não têm os impactos econômicos e sociais esperados, mas outros, perversos;
- c) o fato de que a eficácia e a eficiência se tenham convertido numa condição de sobrevivência do Estado e numa condição necessária para a obtenção da competitividade”.

Na maior parte das EFS, não somente na América Latina, mas também no resto do mundo, foram ampliadas as competências, incorporando-se o controle de gestão. Quando estes organismos estão previstos nas respectivas constituições, nem sempre é possível modificar seu desenho, embora exista uma margem para ampliar progressivamente por via legislativa sua ação em direção ao controle dos “três E”.

Atualmente são poucas as entidades que exercem o controle prévio. Foi colocado que, por uma parte, constitui uma atividade que dispersa grandes recursos da organização e, por outra, implica a diluição de responsabilidades, já que a “conformidade” prévia que o organismo de controle outorga ao ato se tornaria uma espécie de “co-responsabilidade”.

Alguns dos requisitos identificados como necessários para o cumprimento efetivo da função de controle por parte das EFS são geralmente adotados – pelo menos formalmente – na América Latina: sua origem constitucional e sua independência financeira e funcional. No entanto, a prática desses organismos resultou na existência de limitações quanto à sua independência e neutralidade.

Outros requisitos, inerentes aos âmbitos estatais (administrativo, legislativo e judicial) responsáveis pela aplicação dos diversos tipos de controles, são igualmente de cumprimento limitado: existência de uma burocracia independente,

objetiva e imparcial, com adequada formação técnica e salários adequados que favoreçam sua independência de critério; neutralidade política; existência de uma carreira administrativa baseada no mérito; competências, quadro normativo e faculdades que permitam a atribuição de responsabilidades aos estratos superiores da hierarquia administrativa.

6. COMO VINCULAR AS FORMAS CLÁSSICAS DE RESPONSABILIDADE AOS REQUISITOS ATUAIS

Os controles clássicos baseiam-se na suposição da existência de um grau relativamente alto de estabilidade nas estruturas gerenciais, na força de trabalho e no nível e tipo de serviços providos pelo governo.

As últimas duas décadas caracterizaram-se por mudanças profundas no contexto econômico: inflação, fases de recessão e crescimento, globalização, mudança de tecnologia, que afetaram as organizações públicas.

A diferença entre uma organização que se adapta e uma organização que “aprende” é sutil e profunda (Meyers & Hood, 1994). A organização que se adapta sofre um processo essencialmente reativo e espera que as situações ditem o curso da ação. A organização que “aprende” incorpora a deliberação, a reflexão e a previsão para o futuro.

As tendências que podem ser observadas em organizações com faculdades de inovação são associadas também à orientação para uma modificação dos fundamentos do controle dentro de uma organização (idem). Se a responsabilidade se orienta para os resultados, substitui e reduz gradualmente as regulações e os procedimentos centralizados.

Os sistemas tradicionais de controle só podem funcionar eficazmente quando as condições do entorno são estáveis e as tarefas são repetitivas e previsíveis; nos enfoques orientados para resultados, confia-se no critério dos administradores, deixando-lhes limites mais amplos para a tomada de decisões e estabelecendo a responsabilidade por meio de seus resultados.

Num mundo caracterizado pela complexidade, a incerteza e a mudança não é possível prever todas as contingências mediante regras e controles. Por isso, a base da gerência encontra-se nos princípios, nos valores e nas regras éticas.

Quando se delega, devem ser estabelecidos os alcances e os limites tendo em mente que a tarefa do gerente consiste em “obter resultados por meio da ação dos outros” (Chevallier & Loschak, 1982).

Partindo da convicção de que os controles são um instrumento indispen-

sável para obter a responsabilização dos funcionários, cabe analisar quais são os mais adequados e com que critérios devem ser aplicados.

Para que os sistemas clássicos de controle sirvam a esse propósito deve reconsiderar-se sua finalidade e, de acordo com esta, modificar os critérios com que são exercidos.

Em primeiro lugar, deve-se levar em conta que o controle está relacionado com as finalidades que a administração se propõe conseguir e com seu respectivo modelo de gestão.

Observou-se que, no que se refere a “aquelas atividades que derivam das missões de controle e garantias cumpridas pela administração pública, e especificamente naquelas unidades voltadas para o controle de outras unidades administrativas (controle de legalidade ou financeiro) ou ao controle de outros agentes sociais, o modelo garantidor parece manter, com certas modificações, toda a sua vigência (Boix, 1994:26)”¹⁸. Não obstante, requerem-se outras formas diante de “suas responsabilidades no reforço e ampliação dos direitos sociais” (Cunill, 1998).

As funções dos controles clássicos foram sendo ampliadas: hoje admite-se sem discussão que o controle deve perseguir a obtenção dos “três E”: eficiência, economia e eficácia, e para isso é necessário indagar se os recursos estão sendo empregados de modo adequado, se os objetivos estão sendo alcançados e se isso se conquista com o menor gasto possível, e tudo isso configura o chamado controle de gestão (De Gournay, 1983:516). Mas este controle não deve ser considerado como mero aperfeiçoamento dos existentes, já que implica um questionamento da forma pela qual os controles clássicos têm sido aplicados.

A reação contra esses pressupostos levou Massanet, na década de 1970, a criticar “a administração tradicional, hierárquica, compartimentada e caracterizada por um negativo juridicismo” (Massanet, 1975:58) e a abrir caminho para o modelo gerencial. Este último propõe uma nova racionalidade que incorpora instrumentos técnicos, leva em conta as relações humanas, atenua a separação taxativa entre direção e execução, propicia a persuasão e a obtenção do consenso, a fluidez das organizações, a delegação e a descentralização.

Isso coloca a questão não menor de que a atribuição de responsabilidades adquire um caráter diferente num modelo orientado para a gestão, pois já não se trata de contrastá-la com normas legais e contábeis, mas com requisitos de rendimento objetivos e não subjetivos.

O modelo gerencial tem em comum com o modelo racional-burocrático a busca de previsibilidade, mas difere deste último no fato de persegui-la por meio de instrumentos técnicos. Difere também em que, ao contrário da recei-

¹⁸ Citado por Cunill (1998).

ta de Taylor, para quem o subordinado deve limitar-se à execução automática, propicia a delegação e o fomento da iniciativa. Desse modo, o controle de gestão ganha um sentido que não tem no modelo clássico. Mas a avaliação da eficácia e da eficiência não é suscetível de uma apreciação absoluta, já que só pode ser definida em relação a valores, finalidades e interesses (Debbasch, 1981:489).

O conceito de gestão orientado para resultados supõe que tanto o nível gerencial mais alto como os demais funcionários estão envolvidos na gestão de recursos. A diversidade de sua participação torna difícil a identificação de responsabilidades, de modo que estas recaem nos mais altos níveis de gerência. Nesta concepção, tanto o controle como a qualidade formam parte das responsabilidades de todo gerente público.

A responsabilidade pelos resultados da gestão sofreu, por sua vez, uma evolução interessante. Há algumas décadas, um prestigioso e importante administrativista sustentava que só o controle de legalidade tem caráter jurídico e que “quando o controlador tem por objeto assegurar a eficiência, regularidade e moralidade da ação administrativa, ele não tem um fim jurídico e sim de oportunidade ou conveniência na administração” (Bielsa, 1955:284). Mas, se este critério se mantivesse atualmente, não permitiria a responsabilização pelos resultados da gestão.

Requerem-se, portanto, mudanças nos critérios essenciais do Direito Administrativo, que levem em conta a necessidade de aumentar a discricionariedade, mas aperfeiçoando ao mesmo tempo seus controles (Prats, 1994).

De outro modo, a inadaptação do sistema jurídico aos requisitos de eficiência e eficácia favorece a posição daqueles que pretendem para o *management* uma discricionariedade sem controles jurídicos, vendo nesse modelo “o saber legitimador não de um novo e mais eficiente sistema de responsabilidade, mas de uma maior liberdade de ação, que, sem rédeas, não pôde se não incrementar a arbitrariedade do poder e, com ela, o potencial de corrupção” (idem).

O conceito de “responsabilidade pública”, de acordo com a “Declaração de Responsabilidade Pública” publicada pela Sociedade de Contadores do Canadá¹⁹, implica a implementação de um conjunto de procedimentos para garantir os resultados quando se opta pela delegação:

- objetivos claros e visíveis e normas de serviço em relação aos quais se medirá o desempenho da organização;
- indicadores de desempenho para avaliar resultados, com ênfase na utilidades mais do que na precisão das medidas;

¹⁹ “Statement of Accountability”. Society of Management Accountants of Canada, 1988.

- sistemas de informação confiáveis e acessíveis para apoiar a tomada de decisões e a medição de resultados;
- informação oportuna e compreensível sobre os resultados, qualidade dos sistemas de controle e cumprimento das normas.

Estes novos enfoques sobre responsabilização, baseados em repensar a função do gerente, tanto no setor público como no setor privado, assinalaram a importância da ênfase nos resultados mais do que nos sistemas e procedimentos em si.

Propõe-se que a função de manter os sistemas essenciais da organização e, ainda assim, gerar controle sobre ela, constitui uma responsabilidade da gerência, pois os sistemas não são fins em si, mas meios para cumprir as funções substantivas.

A diferença entre o enfoque baseado nos resultados e o fundamentado nos procedimentos, pode ser ilustrada no seguinte esquema (Radburn & Barrados, 1994):

Quadro 1: Diferenciação

O enfoque baseado nos sistemas centra-se em:	O enfoque baseado nos resultados centra-se em:
Como?	Então o quê?
Funções baseadas em insumos/produtos	Funções baseadas em resultados/impactos
Meios	Fins/consequências
O que se está fazendo	O que se está conseguindo

De acordo com o glossário do Manual de Auditoria Abrangente do Escritório do Auditor Geral do Canadá (idem), esses enfoques são descritos da seguinte forma:

Auditoria baseada nos sistemas: nas auditorias baseadas nos sistemas, a natureza, alcance e oportunidade dos procedimentos se baseiam no estudo organizado e na determinação dos sistemas significativos e controles da organização auditada. Este estudo e determinação, levados a cabo na fase inicial da auditoria, determinam o alcance requerido durante a fase de exame para dar satisfações sobre a confiabilidade dos controles e dos informes ao Parlamento.

Auditoria baseada em resultados: nas auditorias baseadas em resultados, coloca-se ênfase em identificar os resultados críticos ou os produtos a ser obtidos por um programa ou processo. Estes resultados podem tomar a forma de rendimentos alcançados em relação aos programados, produtos entregues ou metas que devem ser cumpridas para que o programa ou

processo tenha êxito. Quando esses resultados críticos são reconhecidos, a auditoria os examina para identificar fragilidades. A auditoria pode determinar se os produtos ou resultados alcançados são os esperados de acordo com os objetivos do programa ou, alternativamente, pode estabelecer se um programa ou processo está produzindo resultados de acordo com padrões apropriados de qualidade e oportunidade, em forma econômica e eficiente. O propósito de uma auditoria baseada em resultados é identificar as fragilidades na execução de um programa ou processo e vinculá-las aos procedimentos e práticas que podem constituir sua causa”.

O processo de vinculação dos controles clássicos aos requisitos atuais já começou, pelo menos formalmente, com a incorporação do controle de gestão às funções dos órgãos tradicionais. Nesse sentido, observou-se que “quase não existe país em que a regularidade seja a preocupação exclusiva dos controladores. Posto que estes examinam a atividade dos organismos públicos, interessa-lhes o conteúdo daquela e a pertinência das decisões de suas autoridades” (De Gournay, 1983:516).

Mas o controle de gestão não constitui um mero aperfeiçoamento do controle de contas, já que corresponde a uma concepção diferente da administração. Implica a renovação das organizações e dotá-las de estruturas flexíveis e descentralizadas que agilizem a gestão, permitam individualizar os responsáveis por êxitos e fracassos, e conservem a capacidade dos órgãos superiores para planificar e orientar as políticas.

A cultura da responsabilização tem como um de seus elementos fundamentais a incorporação de códigos de ética. A respeito, a INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions) aprovou um Código de Ética para os Auditores do Setor Público, que inclui os valores e princípios que devem guiar sua ação.

CÓDIGO DE ÉTICA DA INTOSAI PARA OS AUDITORES DO SETOR PÚBLICO

Princípios:

- *Segurança, confiança e credibilidade*: o poder legislativo e/ou executivo, o público em geral e as entidades fiscalizadas têm direito de esperar que a conduta e o enfoque da EFS sejam irretocáveis, não levantem suspeitas e sejam dignos de respeito e confiança.
 - *Integridade*: a integridade constitui o valor central de um Código de Ética. Os auditores estão obrigados a cumprir normas elevadas de conduta (por exemplo, honradez e imparcialidade) durante seu trabalho e em suas relações com o pessoal das entidades fiscalizadas.
 - *Independência, objetividade e imparcialidade*: os auditores não só devem se esforçar para ser independentes das entidades fiscalizadas e de outros grupos interessados, como também devem ser objetivos ao tratar as questões e os assuntos submetidos a revisão.
 - *Neutralidade política*: é importante manter a neutralidade política – tanto a real como a percebida – da EFS. Portanto, é importante que os auditores conservem sua independência em relação às influências políticas, para desempenhar com imparcialidade suas responsabilidades de fiscalização.
 - *Conflito de interesses*: quando os auditores estão autorizados a assessorar ou a prestar serviços distintos da auditoria a uma entidade fiscalizada, deve-se procurar que esses serviços não levem a um conflito de interesses.
 - *Segredo profissional*: a informação obtida pelos auditores no processo de auditoria não deverá ser revelada a terceiros, nem oralmente nem por escrito, salvo para os efeitos de cumprir com as responsabilidades legais ou de outra classe que correspondam à EFS, como parte dos procedimentos normais desta, ou em conformidade com as leis pertinentes.
 - *Competência profissional*: os auditores têm a obrigação de atuar a todo momento de maneira profissional e de aplicar elevados níveis profissionais na realização do seu trabalho, a fim de desempenhar sua responsabilidade de maneira competente e com imparcialidade.
 - *Desenvolvimento profissional*: os auditores devem exercer o profissionalismo devido na realização e supervisão da auditoria e na preparação dos informes correspondentes.
-

7. BALANÇO E ESTRATÉGIAS

Encontrar a maneira de aperfeiçoar os controles clássicos e de complementá-los com os do novo tipo constitui uma condição necessária para conseguir que aqueles que governam e administram estejam efetivamente obrigados a prestar contas e a responder por sua gestão.

Segundo a fórmula “metaforicamente” proposta por Robert Klitgaard (1998), a corrupção ocorre quando $C = M + D - A$, na qual C (corrupção) equivale a M (monopólio) mais D (discricionalidade) menos A (*accountability*). Esta fórmula seria aplicável tanto à atividade pública como à privada e à atividade sem fins de lucro, e se verificaria em qualquer espaço geográfico. Klitgaard afirma que a corrupção aparece quando alguém tem poder monopolizador sobre um bem ou serviço, tem a discricionalidade para decidir quem o recebe e quanto receberá, e não é controlável (*accountable*).

O combate à corrupção requereria, então, melhorar os sistemas políticos e econômicos reduzindo ou regulando os monopólios, limitando a discricionalidade oficial e reforçando a transparência. Aparece como fundamental o fortalecimento do sistema judicial, incorporando as normas que incrementem a probabilidade de alguém ser levado a juízo e as penalidades por corrupção (tanto para quem dá como para quem recebe).

A ESTRATAC²⁰ centra-se sobre três melhorias básicas requeridas por muitos países para fortalecer a *responsabilização*, a gestão financeira e a auditoria, e por meio delas fortalecer a fé do povo na democracia:

- o desenvolvimento de um Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIGEF) no governo nacional e em cada entidade pública, sob a direção de um “Gerente Financeiro” no âmbito nacional e em cada entidade, respectivamente, responsável por produzir relatórios financeiros úteis, oportunos e verazes, anuais e interinos disponíveis ao público;
- o estabelecimento ou fortalecimento de um “Auditor Geral Legislativo”, responsável por levar a cabo auditorias profissionais e independentes das atividades do Estado, observando as normas de auditoria geralmente aceitas aplicáveis ao setor público, e apoiado por unidades de auditoria interna em toda entidade significativa (prever a investigação de crimes que envolvam a fraude e a corrupção administrativa e a transferência dos casos para o sistema judicial para o seu processamento);

²⁰ Estratégia de ação para conseguir a responsabilização.

- o estabelecimento de um sólido ambiente e estrutura de controle interno por meio de todo o governo, que coloque ênfase especial na aplicação de princípios éticos para o serviço público; procurar, divulgar, denunciar em via penal e castigar a corrupção, a fraude e o crime de “colarinho branco” no setor público.

O Fundo Monetário Internacional (FMI) aprovou um Código de Boas Práticas de Transparência Fiscal, no qual define *transparência fiscal* com o sentido de “manter a abertura do público em relação à estrutura e às funções do governo, intenções da política fiscal, contas do setor público e projeções fiscais”.

O código estabelece, como um dos princípios, a *garantia independente de integridade*, que se refere ao fato de que a integridade da informação fiscal deveria estar sujeita a escrutínio público e independente.

A esse respeito, o documento identifica as boas práticas que deveriam ser observadas pelos organismos de auditoria externa:

- Existência de um organismo nacional de auditoria, responsável por emitir informes oportunos à legislatura e ao público sobre a integridade financeira das contas do governo.
- Instrumentos de auditoria externa que incluam, no mínimo, auditorias de regularidade e preferivelmente auditorias de rendimento.
- Opinião escrita sobre os achados.
- Independência do Poder Administrador.
- Existência de um Comitê Legislativo ativo para examinar as contas públicas, considerar o informe do auditor principal e tornar responsável o Executivo por remediar as deficiências expostas durante as auditorias.
- Desenvolvimento de auditorias de forma profissional e consistente com as normas de auditoria reconhecidas.

As experiências estudadas ilustram os limites impostos pela realidade político-econômica da América Latina para a obtenção da responsabilização: no que se refere aos órgãos de controle, insuficiente independência em relação ao Poder Administrador, falta de neutralidade política, orientação para o legal-formal e subtração de seu controle da atividade dos mais altos níveis políticos e de alguns itens especiais do orçamento. Quanto à administração, a fragilidade dos controle internos, a falta de uma carreira baseada no mérito, a inexistência de prêmios e castigos. Na órbita judicial, a inoportunidade e o alto custo dos procedimentos, que tornam ineficiente sua atuação. Em relação aos controles

sociais, estes se vêem dificultados pela escassa transparência da ação governamental.

A reflexão sobre os limites ao exercício efetivo da responsabilização na América Latina leva a formular uma série de perguntas:

- As razões do fracasso dos mecanismos tradicionais pode ser atribuída somente ao seu alcance?
- Mesmo com os mecanismos tradicionais de responsabilização os órgãos encarregados de colocá-los em prática poderiam cumprir de maneira mais completa sua incumbência?
- A predominância do enfoque racional-legal em matéria de responsabilização e as limitações que acarretou na prática concreta implicam que se deve abandonar esse tipo de controle?
- Como é possível aperfeiçoar os mecanismos tradicionais de responsabilização para conseguir uma efetiva prestação de contas?

Como resposta geral, cabe afirmar que os defeitos assinalados não podem ser atribuídos exclusivamente aos mecanismos tradicionais. As condições determinantes da prestação de contas estão relacionadas com as características do sistema político, em particular com a transparência dos atos públicos e a cultura política. Se estas condições são satisfeitas, mesmo com a existência de mecanismos tradicionais de controle, a responsabilização é factível. A maior parte das vezes não é tão importante a perfeição dos sistemas de controle, mas o exercício efetivo dos instrumentos existentes para que a prestação de contas se verifique.

Podem ser trazidas, no entanto, algumas reflexões para reforçar a vigência dos controles clássicos.

Sem dúvida, a maturidade do sistema político está na base de um efetivo controle por parte das instâncias institucionais atinentes ao sistema de divisão de poderes. O fortalecimento dos controles parlamentares, por meio de inovações introduzidas em recentes reformas constitucionais, permite maior prestação de contas por parte das instâncias administrativas (melhora do sistema judicial; órgãos de controle no âmbito do Poder Legislativo).

Deve-se analisar o grau de transparência da informação estatal a fim de propor novamente seu desenho, com o objetivo de produzir informes oportunos e públicos sobre a gestão do Estado.

A justiça deve ser afiançada, incorporando instrumentos que permitam agilizar sua gestão e torná-la mais efetiva.

Existe um consenso quanto ao fato de que a localização das Entidades de Fiscalização Superior na órbita do Poder Legislativo tende ao seu fortalecimento. As possibilidades de levar esta recomendação à prática dependem das características que assume o Poder Legislativo em cada país e de seu desenho constitucional. Aqui devemos também diferenciar entre o desenho teórico e a prática

concreta, que estará relacionada com a independência do Poder Legislativo em relação ao Executivo.

Foram feitas críticas à introdução do controle de resultados como competência adicional ao controle legal e de regularidade dos Tribunais de Contas. Parte dessas críticas fundamenta-se no risco de “co-responsabilidade” que implicaria a existência de recomendações para conseguir a “boa gestão”. Acreditamos que estas críticas não levam em conta que as recomendações não são de ordem imperativa, mas apenas indicativa.

No entanto, deveria ser aprofundada no futuro a forma pela qual este tipo de controle atribui as responsabilidades e os instrumentos adequados para sua colocação em prática.

A introdução do controle orientado para resultados como complemento do baseado em procedimentos requer, igualmente, uma análise dos âmbitos institucionais nos quais deve ser aplicado. Com efeito, se efetuamos uma distinção das funções estatais de acordo com o objetivo que cumprem, podemos diferenciar entre as clássicas e as sociais.

Nas funções clássicas, como a defesa, a segurança e a administração de justiça, poderia parecer que os controles tradicionais, baseados nos procedimentos, não podem ser substituídos e constituem o eixo dos mecanismos de responsabilização.

Nos âmbitos estatais orientados para as funções sociais, como a educação, a saúde e a moradia, aparecem como fundamentais os controles baseados em resultados, já que se tratam de atividades nas quais é importante o cumprimento de metas.

Para que os controles clássicos contribuam para a responsabilização, não bastam as modificações internas dos órgãos respectivos: é necessário, por um lado, transformar o modelo e o estilo da gestão que devem controlar, e, por outro, incorporar instâncias de participação de atores externos para essa incumbência (organizações não-governamentais, meios de informação, partidos políticos), o que por sua vez requer um consenso social fundado em valores compartilhados e assumidos.

Pretender que o problema se resolva somente por meio de modificações normativas implicaria cair novamente nos pressupostos do controle formal, porque o papel das normas depende do critério com que são interpretadas e aplicadas, e nisso os valores e interesses desempenham um papel essencial.

Foram propostos instrumentos específicos que podem ser incorporados aos controles clássicos, como a criação de “um sistema de suposições contra o funcionário (...), de modo que aquele que contratou uma compra acima dos valores de mercado, qualquer que seja a impecabilidade do procedimento em-

pregado na contratação – por exemplo, a licitação pública –, estaria obrigado a explicar o motivo da diferença de preço, sob pena de responder pessoalmente pelo dano causado à administração” (Nino, 1995:239).

As modificações nos instrumentos clássicos devem ter, sem dúvida, um componente normativo, mas levando em conta que, segundo a acertada reflexão de Crozier (1984), “não se muda a sociedade por decreto”.

Por essa razão, é importante que o respeito pela lei surja não só da sanção que esteja implicada no seu descumprimento, mas da convicção de que sua legitimidade emana do procedimento democrático por meio do qual tenha sido discutida e sancionada. E, para isso, a educação desempenha um papel fundamental.

Ao propiciar “a adoção de procedimentos para fazer observar as normas que emergem do processo democrático”, Nino (1995:252) assinala que “a educação é um instrumento de primeira ordem neste sentido, principalmente quando se nota que a democracia necessita de cidadãos com determinadas virtudes de caráter adequadas para o processo de deliberação pública, decisão majoritária e observância dos resultados dessa decisão”.

Dito de outro modo, assim como a democracia requer cidadãos democráticos para funcionar adequadamente, os sistemas de controle necessitam de funcionários probos e comprometidos com a incumbência a cumprir para ser eficazes.

Mas não se trata só de condições individuais, porém de um contexto que induza e fomenta as condutas desejáveis. Montesquieu (1942:26) assinalou que “num Estado popular não basta a vigência das leis nem o braço armado do príncipe sempre erguido; é necessário um outro impulso, que é a *virtude*”, mas considerou que a divisão do poder protege em certa medida contra sua ausência.

Os sistemas de controle da atividade administrativa devem construir uma fórmula equivalente, porque ainda não se encontrou a resposta cabal à pergunta clássica: quem custodia os custódios?

Nos sistemas de controle bem-sucedidos, a opinião pública é a aliada mais efetiva dos organismos específicos. O “controle dos controladores” requer, pois, cidadãos virtuosos, mas também mecanismos para que esses cidadãos disponham de informação, a discutam e proponham as medidas de correção que estimem necessárias.

Assim, com relação ao sistema político, a resposta não pode consistir numa fórmula simples. É claro que não haverá controles efetivos se não existir a *virtude* de que falava Montesquieu, mas os sistemas que forem projetados deverão conter mecanismos adequados de atribuição de responsabilidades que reduzam as condutas impróprias, sem comprometer a consecução dos objetivos da gestão governamental.

Anexo
Características de diferentes Entidades de Fiscalização Superior (EFS)

Pais	Denominação do Escritório	Caráter unipessoal/ colegiado	Exerce o controle <i>ex ante/ex post</i>	Doc. Jurídico em que sustenta sua atuação	Vinculação legal	Direção do órgão de controle
<i>Argentina</i>	Auditoria Geral da Nação	Colegiado	<i>Ex post</i>	Constituição	Congresso Nacional (possui independência financeira e funcional)	Presidente da Auditoria
<i>Austrália</i>	Escritório Nacional de Auditoria	Unipessoal	<i>Ex post</i>	Lei do Auditor Geral (1997)	Independente	Auditor Geral
<i>Bolívia</i>	Controladoria Geral da República	Unipessoal	<i>Ex post</i>	Constituição	Independente	Controlador Geral
<i>Brasil</i>	Tribunal de Contas da União	Colegiado	<i>Ex post</i>	Constituição	Congresso Nacional	Ministro-Presidente
<i>Canadá</i>	Escritório do Auditor Geral	Unipessoal	<i>Ex post</i>	Lei do Auditor Geral	Parlamento (Comissão de Contas Públicas)	Auditor Geral
<i>Chile</i>	Controladoria Geral da República	Unipessoal	<i>Ex post</i>	Constituição e Lei Orgânica	Autônomo (proveniente da Constituição)	Controlador Geral
<i>Costa Rica</i>	Controladoria Geral da República	Colegiado	<i>Ex post</i>	Constituição	Auxiliar da Assembléia Legisl. (possui independência funcional e financeira)	Controlador Geral
<i>El Salvador</i>	Corte de Contas da República	Colegiado	<i>Ex post</i> e <i>Ex ante</i>	Constituição	Constituição Política; apresenta informe anual ao Congresso	Presidente
<i>Espanha</i>	Tribunal de Contas	Colegiado	<i>Ex post</i>	Constituição	Cortes Gerais	Tribunal de 12 membros com um Presidente
<i>França</i>	Corte de Contas	Colegiado	<i>Ex post</i>	Constituição	Independente	Primeiro-presidente e sete Presidentes de Sala

<i>Guatemala</i>	Corte de Contas da República	Unipessoal	<i>Ex post</i>	Constituição	A Constituição Política a vincula à Assembléia Legislativa	Controlador Geral de Contas
<i>Holanda</i>	Corte de Auditoria	Unipessoal	<i>Ex post</i>	Constituição	Independente	Presidente com o Conselho
<i>Honduras</i>	Controladoria Geral da República	Unipessoal	<i>Ex post</i>	Constituição	A Constituição Política a vincula à Assembléia Legislativa	Controlador Geral
<i>Japão</i>	Conselho de Auditoria	Colegiado	<i>Ex post</i>	Constituição	Poder Executivo	Conselho de três comissionados e Presidente
<i>Nicarágua</i>	Controladoria Geral da República	Unipessoal	<i>Ex post</i>	Constituição	A Constituição Política a vincula à Assembléia Legislativa	Controlador Geral
<i>Paraguai</i>	Controladoria Geral da República	Unipessoal	<i>Ex post</i>	Constituição	Congresso Nacional	Controlador Geral
<i>Reino Unido</i>	Escritório Nacional de Auditoria	Unipessoal	<i>Ex post</i>	Lei do Auditor e Controlador Geral	Câmara dos Comuns (Parlamento)	Controlador e Auditor Geral
<i>Uruguai</i>	Tribunal de Contas da República	Colegiado	<i>Ex ante e Ex post</i>	Constituição	Assembléia Geral	Presidente

Pais	Duração no cargo	Designação do titular	Destituição do titular	Ações	Determinação de responsabilidade	Outros órgãos com faculdades
<i>Argentina</i>	8 anos (reelegível)	Resolução conjunta dos Presidentes de ambas as Câmaras do Congresso.	Por inconduita grave ou não-cumprimento manifesto de deveres.	Recomendações. Observações. Recebe e encaminha denúncias cidadãs.	Justiça comum. A EFS recomenda ao organismo ou entidade o início de um sumário.	
<i>Austrália</i>	10 anos	Representante da Rainha (<i>Governor General</i>) por recomendação do Primeiro-ministro.	A pedido do Parlamento por incapacidade física ou mental; comportamento inadequado. O <i>Governador Geral</i> o removerá se se tornar falido.	Auditorias de estados financeiros, auditorias de gestão. Publica um relatório anual.		Agências
<i>Bolívia</i>	10 anos	Presidente da República por proposta do Senado.	Poder Legislativo por meio de um julgamento de responsabilidades movido pela Corte Suprema de Justiça.	Recomendações. Observações. Exigências de ação corretiva ou disciplinar a responsáveis. Denúncias penais. Recebe e encaminha novas denúncias cidadãs.	Informam a unidade legal de cada entidade.	Não; só a Superintendência de Bancos sobre as entidades financeiras do Estado, sem prejuízo das atribuições da CGR.
<i>Brasil</i>	1 ano (reelegível uma vez)	Pelo Órgão Colegiado TCU (vice-ministros e um ministro).	Pelo Supremo Tribunal Federal	Recomendações. Observações. Exigências de ação corretiva ou disciplinar a responsáveis. Denúncias penais. Recebe e encaminha novas denúncias cidadãs.	Exerce jurisdição. Determinação de responsabilidade. Julgamento de contas. Julgamento de Responsabilidade.	Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário por meio de um sistema de controle interno não submetido ao TCU.

<i>Canadá</i>	10 anos	Primeiro ministro indica, Parlamento aprova.	Impedimento físico ou mental prolongado; falta grave por votação de ambas as Câmaras.	Recomendações. Observações. Publicação de resultados da Auditoria.	Dever de informar o Procurador do Tesouro.	Não; só controladores internos das agências do Governo.
<i>Chile</i>	Sem limite (limitação por idade)	Presidente da República, por proposta do Senado.	A Câmara dos Deputados faz a acusação e a Câmara de Senadores resolve.	Recomendações. Observações. Exigências de ação corretiva ou disciplinar contra os responsáveis. Denúncias encaminhadas.	Exerce jurisdição. Determinação de responsabilidade. Julgamento de contas. Julgamento de prejuízo da intervenção da Justiça).	Não; só as Superintendências como a de Segurança Social, fiscalizadas pela CGR.
<i>Costa Rica</i>	8 anos (reelegível)	Assembleia Legislativa.	Assembleia Legislativa por procedimento incorreto ou inaptidão.	Recomendações. Observações. Exigências de ação corretiva ou disciplinar contra os responsáveis. Denúncias penais. Recebe e encaminha novas denúncias cidadãs.	Recomendação vinculante. Poder para iniciar sumários. Determinação de responsabilidade. Dá conhecimento à procuradoria ou tribunais, conforme o caso.	Não; só auditorias internas das próprias entidades e órgãos públicos e a Auditoria Geral de Entidades Financeiras, submetidos à vigilância da CGR.
<i>El Salvador</i>	3 anos (reelegível)	Assembleia Legislativa.	Por Resolução da Assembleia Legislativa.	Recomendações. Observações. Recebe e encaminha novas denúncias cidadãs.	Exerce jurisdição. Determinação de responsabilidade. Julgamento de contas. Julgamento de contas.	Não.
<i>Espanha</i>	9 anos	As Câmaras designam os 12 membros; o presidente se revereza com eles.	Por causas graves.	Recomendações. Observações.	Exerce jurisdição. Julgamento de contas.	Não; só no âmbito do Ministério da Economia existe um depto. chamado Intervenção Geral da Administração do Estado.

<i>França</i>	Vitalício	O Presidente propõe, o Parlamento ratifica.	São magistrados inamovíveis.	Recomendações. Observações. Publicação de resultados da Auditoria.	Exerce jurisdição. Julgamento de responsabilidade (aos contadores-accoutants).	Não; só o Controlador Financeiro de cada Ministério.
<i>Guatemala</i>	4 anos	Congresso (eleição por maioria absoluta).	Congresso, por falta de idoneidade ou negligência.	Recomendações. Observações. Exigências de ação corretiva ou disciplinar contra os responsáveis. Denúncias penais. Recebe e encaminha novas denúncias cidadãs.	Exerce jurisdição. Julgamento de contas.	Superintendência de bancos.
<i>Holanda</i>	Vitalício	O Presidente nomeia, o Congresso ratifica.	Inamovível.	Recomendações. Nega aprovação da Conta Pública do Ministério até que este acate as recomendações. Publica resultados de Auditoria.		Não
<i>Honduras</i>	5 anos	Congresso.	Congresso, por omissão de ou irregularidades comprovadas.	Recomendações. Observações. Exigências de ação corretiva ou disciplinar contra os responsáveis. Recebe e encaminha novas denúncias cidadãs.	Dever de informar o Procurador do Tesouro.	Não. Só a Direção Geral de Orçamento da Contadoria Geral, Direção de Probidade Administrativa.
<i>Japão</i>	7 anos	Primeiro-ministro com consentimento das duas Câmaras da Dieta.	Sentença de prisão, impedimento mental ou físico prolongado.	Recomendações. Observações. Exigências de ação corretiva ou disciplinar contra os responsáveis. Denúncias penais. Arbitragens em disputas.	Ordena início de processo ao superior hierárquico da entidade.	Escritório de Gestão Administrativa dentro da Agência de Gestão e Coordenação Governamental.

<i>Nicarágua</i>	6 anos	Assembleia Geral (da lista tripartite proposta pelo presidente)	Assembleia Geral, por causa justificável.	Recomendações. Observações. Exigências de ação corretiva ou disciplinar contra os responsáveis. Denúncias penais. Recebe e encaminha novas denúncias cidadãs.	Ordena início do processo tendente a encontrar os responsáveis e informa a autoridade superior sobre o mau uso dos fundos.	Não, só a Superintendência de Bancos, que controla entidades financeiras, Ministério das Finanças.
<i>Paraguai</i>	5 anos (reelektível por mais um período)	Câmara dos Deputados (por maioria absoluta, da lista tripartite proposta pela Câmara de Senadores).	Poder Executivo, prévio acordo com a Câmara de Senadores por condenação penal ou mau desempenho de suas funções.	Recomendações. Observações. Recebe e encaminha novas denúncias cidadãs.	Ordena início de sumário. Denuncia à justiça comum e ao poder executivo.	
<i>Reino Unido</i>	Vitalício	Rainha, por proposta do Primeiro-ministro.	Rainha, por proposta das duas casas do Parlamento.	Recomendações. Publica resultados de Auditoria.		Não; só inspetores internos de dependências do Governo.
<i>Uruguai</i>	5 anos	Câmaras do Congresso em sessão conjunta.	Pelas Câmaras, por sentença definitiva da Corte de Justiça ou tribunal ordinário competente.	Recomendações. Observações. Recebe e encaminha novas denúncias cidadãs.	Ordena início de sumário e controla o processo tanto administrativo como judicial.	Não; só órgãos de controle interno do Poder Executivo.

Fonte: elaboração própria, com base de dados da INTOSAI.

BIBLIOGRAFIA

AUBY, Jean-François. (1996) *Management public*. Paris, Editions Sirey.
 AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN. “Las instituciones de control en la Argentina”. In: *Control & gestión*. Año II, nº 4, marzo de 1995. República Argentina.

BIELSA, Rafael. (1955) *Ciencia de la administración*. Buenos Aires, Roque Depalma Editor.

BOISCLAIR, Jean Pierre; BARRINGTON, J. Douglas; BLUNDELL, William; DIMMA, William; PROTTI, Raymond; SANDY, Karn; WAITZER, Edward. (1996) *Report on the Independent Review Panel on Modernization in the Government of Canada*. Canadá.

BOISCLAIR, Jean Pierre. (1993) “Comprendemos del mismo modo la eficacia e sus implicaciones?”. In: *Hacia una administración pública más eficaz*. Barcelona.

COTTERET, Jean-Marie y EMERI, Claude. (1975) *Le budget de l'État*. Paris, Presses Universitaires de France.

CUNILL GRAU, Nuria. (1998) *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro, CLAD, Revan.

CROZIER, Michel. (1984) *No se cambia la sociedad por decreto*. Madri, Instituto Nacional de Administración Pública.

CHAPMAN, William Leslie. (1992) “Crónica resumida del proceso de control gubernamental y comentarios sobre la nueva ley de reforma del régimen de control de la administración financiera del Estado”. In: *Régimen de la administración pública*, nº 169, Buenos Aires.

CHEVALLIER, Jacques e LOSCHAK, Danielle. (1982) “Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française”. In: *Revue Française d'Administration Publique*, nº 4, Paris.

DEBBASCH, Charles. (1981) *Ciencia administrativa: administración pública*. Madri, Instituto Nacional de Administración Pública.

DE GOURNAY, Bernard. (1983) “Tendences actuelles du controle des finances publiques”. In: *Revue Française d'Administration Publique*, nº 27, Paris.

ESTRATAC. (1999) “Estrategia de acción para lograr la responsabilidad – Síntesis Ejecutiva”. Estrategia desenvolvida pelo Projeto AID/LAC/RFMIP 1 e apresentada e discutida no Grupo de trabalho dos organismos doadores para melhorar a administração financeira na América Latina e no Caribe (composto pelo Banco Mundial, FMI, BID, ONU, PNUD, UNCTAD, OEA, USAID, CIDA, JICA, DSE e GTZ). In: www.respondanet.com.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. (1998) “Código de boas práticas de transparência fiscal – declaração de princípios”.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. (1962) “La lucha contra las inmunidades del Poder en el derecho administrativo”. In: *Revista de Administración Pública*, nº 38, Madri.

GARGARELLA, Roberto. (1996) *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Madri, Ariel.

GORDILLO, Agustín A. (1982) *La administración paralela*. Madri, Civitas.

GORDILLO, Agustín A. (1963) “La responsabilidad civil de los funcionarios públicos y su coordinación com la responsabilidad del Estado”. In: *Estudios de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Editorial Perrot.

GORDILLO, Agustín A. (1981) *Problemas del control de la administración pública en América Latina*. Madri, Civitas.

GOROSTIAGA, Angel. (1996) *Transparencia en la gestión de gobierno: el rol de las cuentas públicas*. Buenos Aires, CITAF-OEA, maio.

GROISMAN, Enrique I. (1991) *Políticas administrativas para el sistema democrático*. Buenos Aires, Cisea – Centro Editor de América Latina.

HAUROIU, Maurice. (1976) *Obra escogida*. Madri, Instituto de Estudios Administrativos.

INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions). *Código de Ética da INTOSAI para os Auditores do Setor Público*. Aprovado pelo Comitê Diretivo em sua 44ª reunião, celebrada em Montevideu em novembro de 1998.

ISOARD Y JIMÉNEZ DE SANDI, Carlos. (1979) *Auditoría de las operaciones del*

gobierno: efectividad, eficacia e eficiencia del gasto público. México, Fondo de Cultura Económica.

KERNAGHAN, Kenneth & LANGFORD, John W. (1990) *The responsible public servant: the Institute for Research on Public Policy.* Canadá.

KLIKSBERG, Robert. (1998) *International cooperation against corruption: finance & development.*, março.

LECLERC, Guy; MOYNACH, David W.; BOISCLAIR, Jean-Pierre; HANSON, Hugh R. (1996) *Rendición de cuentas, informe de rendimiento, auditoria comprensiva – una perspectiva integrada.* Ottawa, Canadá, CCAF-FVCI.

LERNER, Emilia Raquel. (1996) “El control externo gubernamental: el caso argentino”. In: *Lecturas sobre administración financiera del sector público.* Angel Ginestar (comp.). Volumen I – Notas Introductorias. Buenos Aires, República Argentina, CITAF – OEA.

LOEWENSTEIN, Karl. (1970) *Teoría de la Constitución.* Barcelona, Ediciones Ariel.

LEY DE CONTABILIDAD DE 1984. Suplemento de “Régimen de la Administración Pública”, comentada por Luis Pérez Colman. Buenos Aires, Editorial Ciencias de la Administración S.R.L..

MARIENHOFF, Miguel. (1974) *Tratado de derecho administrativo.* Buenos Aires.

MARLUZ URQUIJO, José. (1951) “El Tribunal Mayor y Audiencia Real de Buenos Aires”. In: *Revista del Instituto de Historia del Derecho.* Buenos Aires, tomo III.

MASSANET, Michel. (1975) *La nouvelle gestion publique: pour un état sans bureaucratie.* Suresnes, Editions Hommes et Techniques.

MAYER, Otto. (1982) *Derecho administrativo alemán.* Buenos Aires, Depalma.

MERRIFIELD, Juliet. *Performance accountability: for what? To whom? And how? Focus on basis.* Volume 3, Issue B. Harvard University, Editorial Board Members.

MEYERS, Larry, F. e HOOD, Jamie. (1994) “Armonizar control y responsabilidad com poder e improvisación”. In: *Revista Internacional de Auditoría Gubernamental.* INTOSAI, janeiro.

MONTESINOS JULVE, Vicente. (1999) “Nuevos retos para la fiscalización de las entidades públicas”. In: *Auditoría Pública*. Revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo, nº 18, Espanha, setembro.

MONTESQUIEU, Jean J. (1942) *El espíritu de las leyes*. Buenos Aires, Editorial Albatros.

NINO, Carlos S. (1995) *Un país al margen de la ley*. Buenos Aires, Emecé.
 OSÉS ABANDO, Josu. (1977) “Parlamento, Tribunal de Cuentas y evaluación”. In: *Auditoría pública*. Revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo, nº 11, Espanha, outubro.

OSZLAK, Oscar. (1999) “El Estado irresponsable: conceptos foráneos y conductas autóctonas”. Buenos Aires (mimeo).

OTS CAPDEQUÍ, J.M. (1975) *El Estado español en las Indias*. México, Fondo de Cultura Económica.

PETREI, Humberto. (1997) *Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina*. BID.

PRATS I CATALÁ, Joan. (1994) *Derecho y management en las administraciones públicas. (Notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas)*. Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, junho.

TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPANHA. “Leyes y ordenanzas del Tribunal de Cuentas de Espanha”, s/f.

RADBURN, W. F. & BARRADOS, María. (1994) “Result-based auditing”. Discussion Paper nº 68. Office of the Auditor General of Canada, agosto.

REGODESEBES, José Rafael. (1984) *El control público*. Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo.

STERN, Klaus. (1995) “El tribunal de cuentas en la Constitución Federal e en las constituciones de los Estados Federados (Länder)”. In: *Control financiero en la democracia*, Joseph Thesing e Wilhelm Hofmester (comp.). Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer-Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo Latinoamericano.