

Governança das entidades de fiscalização superior no Brasil e no México

Monique Menezes

Universidade Federal do Piauí (UFPI)

O escopo deste artigo é analisar o controle externo do Poder Legislativo exercido pelas entidades de fiscalização superior (EFS) no Brasil e no México. O processo de redemocratização e as reformas das últimas décadas conferiram amplos poderes às instituições de controle externo, fortalecendo uma importante dimensão da qualidade da democracia: a *accountability* horizontal. Entretanto, é importante compreendermos se esse fortalecimento de fato se concretiza na atuação dessas instituições, bem como o grau de discricionariedade por elas exercido, para então respondermos à seguinte questão: **qual o papel exercido pelas EFS no Brasil e no México?** A hipótese deste trabalho é a de que a capacidade do controle externo depende de um certo grau de autonomia das EFS, em relação ao Parlamento. A abordagem metodológica é de cunho qualitativo, baseada em duas técnicas de pesquisa. A primeira técnica selecionada foi a análise comparativa-qualitativa (QCA), e a segunda, a análise documental. Os casos foram selecionados em função da importância econômica e política dos dois países na América Latina. A análise comparada indicou diferentes graus de autonomia entre as instituições de controle externo dos dois países. E, conseqüentemente, uma capacidade diferenciada entre as burocracias na implementação dos seus respectivos mandatos. Enquanto a instituição brasileira mostrou-se mais autônoma e mais efetiva na realização do controle externo, sua congênere mexicana apresentou resultados menos expressivos. Os achados deste trabalho sugerem um importante campo de pesquisa acerca da atuação das EFS na América Latina.

Palavras-chave: controle externo, fiscalização, governança

[Artigo recebido em 17 de novembro de 2016. Aprovado em 17 de abril de 2018.]

Gobernanza de las instituciones supremas de auditoria en Brasil y México

El alcance de este artículo es analizar el control externo del Poder Legislativo ejercido por las instituciones supremas de auditoría (ISA) en Brasil y México. El proceso de redemocratización y las reformas de las últimas décadas han conferido amplios poderes a las instituciones de control externo, fortaleciendo una importante dimensión de la calidad de la democracia: la rendición horizontal de cuentas. Sin embargo, es importante comprender si ese fortalecimiento de hecho se concreta en la actuación de esas instituciones, así como el grado de discrecionalidad por ellas ejercido, para entonces responder a la siguiente cuestión: ¿cuál es el papel ejercido por las ISA en Brasil y en México? La hipótesis de este trabajo es que la capacidad del control externo depende de un cierto grado de autonomía de las EFS en relación al Parlamento. El enfoque metodológico es de carácter cualitativo, basado en dos técnicas de investigación. La primera técnica seleccionada fue el análisis comparativo-cualitativo (QCA), y el segundo el análisis documental. Los casos fueron seleccionados en función de la importancia económica y política de los dos países en América Latina. El análisis comparativo indicó diferentes grados de autonomía entre las instituciones de control externo de los dos países. Por consiguiente, una capacidad diferenciada entre las burocracias en la aplicación de sus respectivos mandatos. Mientras la institución brasileña se mostró más autónoma y más efectiva en la realización del control externo, su congénere mexicana presentó resultados menos expresivos. Los hallazgos de este trabajo sugieren un importante campo de investigación acerca de la actuación de las EFS en América Latina.

Palabras clave: control externo, fiscalización, gobernanza

Governance of Supreme Audit Institutions in Brazil and Mexico

The scope of this paper is to analyze the external control of the Legislative Power exercised by the supreme audit institutions (SAI) in Brazil and Mexico. The democratization process and the reforms of recent decades conferred broad powers to external control institutions, strengthening an important dimension of democracy quality: the horizontal accountability. However, it is important to understand if this fact is realized strengthening the role of these institutions as well as the degree of discretion exercised by them, and then answer the following questions: **what is the role played by SAI in Brazil and Mexico?** The hypothesis of this study is that the capacity of the external control depends on a degree of autonomy of the SAI, in relation to Parliament. The methodological approach is qualitative, based on two research techniques. The first one selected was the comparative-qualitative analysis (QCA), and the second is document analysis. The cases were selected due to the importance of the two countries in Latin America. The comparative analysis indicated different degrees of autonomy from external control institutions of both countries. And, consequently, a different capacity between bureaucracies in the implementation of their respective mandates. While the Brazilian institution was more autonomous and more effective in performing the external control, Mexican counterpart showed less expressive results. The findings of this study suggest an important field of research about the SAI performance in Latin America.

Keywords: external control, inspection, governance

Introdução

Entre 1974 e 1990, o mundo passou pelo que Huntington (1991) denominou a terceira onda de democratização. Ao fim da década de 1990, observamos que a democracia representativa prevaleceu sobre outras formas alternativas de governo, na maior parte do mundo. Em uma pesquisa com 192 países realizada pela Freedom House (2005), 62% das nações foram classificadas como democracias. Como argumentado por Alonso, Keane e Merkel (2011, p. 2), essa junção entre representação e democracia foi conveniente para melhorar a legitimidade e a efetividade dos governos. Isso porque a democracia representativa consiste em um tipo de governo no qual os eleitores escolhem, entre no mínimo dois concorrentes, seus representantes, e são livres para alterarem suas preferências nas eleições seguintes, de acordo com os seus interesses. Esse processo implica em uma delegação de tarefas que os cidadãos realizam para os governos representativos, escolhidos por eleições regulares.

Como destacado por Fukuyama (2013), a Ciência Política dedicou uma ampla atenção para o desenho institucional mais amplo dos países, com análises focadas em temas como: *accountability* eleitoral, Estado de Direito, transição para o regime democrático etc. Por outro lado, há uma escassez de estudos sobre a burocracia dos países, em especial burocracias que acumulam bastante poder, como as entidades de fiscalização superior (EFS), que, em alguns Estados, são instituições fortes que influenciam bastante o jogo político.

Nesse contexto, o escopo deste artigo é analisar o controle externo do Poder Legislativo exercido pelas entidades de fiscalização superior no Brasil e no México. Mais especificamente, o estudo analisará a atuação e a autonomia das instituições de controle externo dos países selecionados à luz dos conceitos apresentados por Diamond e Morlino (2005) acerca da qualidade da democracia e por Fukuyama (2013) sobre governança governamental.

O processo de redemocratização e as reformas das últimas décadas conferiram amplos poderes às instituições de controle externo, fortalecendo uma importante dimensão da qualidade da democracia: a *accountability* horizontal. Entretanto, é importante compreendermos se esse fortalecimento de fato se concretiza na atuação dessas instituições, bem como o grau de discricionariedade por elas exercido, para então respondermos às seguintes questões: **qual o papel exercido pelas EFS no Brasil e no México? Essas instituições de fato entregam os produtos designados pelos seus principais, o Parlamento?** A hipótese deste trabalho é a de que a capacidade do controle externo depende de um certo grau de autonomia da EFS, em relação ao Parlamento.

A justificativa para a seleção desses países se dá em função da importância social e econômica de ambos para a América Latina. Além disso, Brasil e México apresentam os dois principais modelos de controle externo: tribunal de contas e auditor geral, respectivamente. Essa distinção nos permite uma análise mais completa do controle externo. Acrescenta-se o fato de que a inclusão de outros países extrapolaria o escopo deste artigo, tendo em vista que se trata de um estudo qualitativo de N pequeno, que necessita de uma análise mais densa e profunda dos casos.

A primeira técnica escolhida foi a análise comparativa-qualitativa (QCA). Esse tipo de enfoque permite ao pesquisador realizar análises comparadas, estabelecendo relações entre os casos analisados e o modelo teórico utilizado. O segundo procedimento utilizado foi a análise documental, especificamente a de discurso. A análise de discurso tem como ponto central a busca do conhecimento de uma realidade por detrás do texto, por meio de um estudo crítico do documento. Os documentos analisados foram leis, relatórios e resoluções. Esses dados foram coletados nos *sites* oficiais das instituições de controle externo, no Parlamento e no Executivo de cada país. A combinação dessas duas técnicas de pesquisa possibilitou um estudo denso dos casos selecionados e, ao mesmo tempo, a sistematização e comparação das análises realizadas.

Este artigo está dividido em quatro seções, considerando esta introdução e a conclusão. Na próxima seção, apresento uma breve discussão sobre a governança e qualidade da democracia. Em seguida, realizo uma análise comparada da governança do controle externo nos países selecionados neste estudo.

Qualidade da democracia e governança

A consolidação do processo de democratização iniciado na década de 1980 modificou a atenção dos pesquisadores, que antes estavam preocupados em explicar o processo de transição democrática. Atualmente, a literatura tem se concentrado em explicar a variação existente entre as instituições democráticas de distintos países. Como argumentado por Hagopian (2005), enquanto algumas nações da América Latina, como Colômbia e Venezuela, têm apresentado uma certa erosão em seus regimes democráticos, com desrespeitos aos direitos civis e políticos, outros países mostram-se estáveis democracias. O que explicaria essas diferenças entre os países da região?

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

Na definição minimalista, o regime democrático representativo é composto por: a) sufrágio universal da população adulta; b) eleições sistemáticas, livres, competitivas e justas; c) mais de um partido competindo; e) fontes alternativas de eleições. Essa visão do regime democrático, inaugurada por Schumpeter (1961), tem como principal crítica o fato de se concentrar no processo eleitoral e conferir pouca ou nenhuma atenção ao que ocorre nas demais instituições democráticas, como o Judiciário, as instituições de controle externo, a polícia, entre outras. Dahl (1971) complementa o conceito, acrescentando a necessidade de assegurar a contestação pública e a participação efetiva dos cidadãos, de modo que esses possam participar da escolha dos representantes e que eles próprios também possam competir por cargos públicos. Além disso, o autor também inclui a obrigação da responsividade contínua dos governantes para com a sociedade.

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

A definição sobre a qualidade da democracia apresentada por Diamond e Morlino (2005) tem sido a mais difundida pelos estudiosos do tema, para a operacionalização e medição do que seria uma boa democracia. Os autores iniciam o argumento considerando que uma democracia com qualidade seria aquela que proovesse aos seus cidadãos um alto grau de liberdade, igualdade política e controle popular sobre as políticas públicas e com governantes que atuem de forma legítima, de acordo com a lei (DIAMOND; MORLINO, p. 11). A partir dessa definição, os autores identificam oito dimensões, segundo as quais a qualidade da democracia pode variar. As cinco primeiras são caracterizadas como procedimentais, a saber: o primado da lei, a participação política, a competição política, a *accountability* horizontal e a vertical. O ponto central dessas dimensões consiste no fato de que, em uma democracia, as instâncias participativas devem ir além da disputa eleitoral, com a participação de uma sociedade civil ativa e mobilizada que participe das decisões públicas.

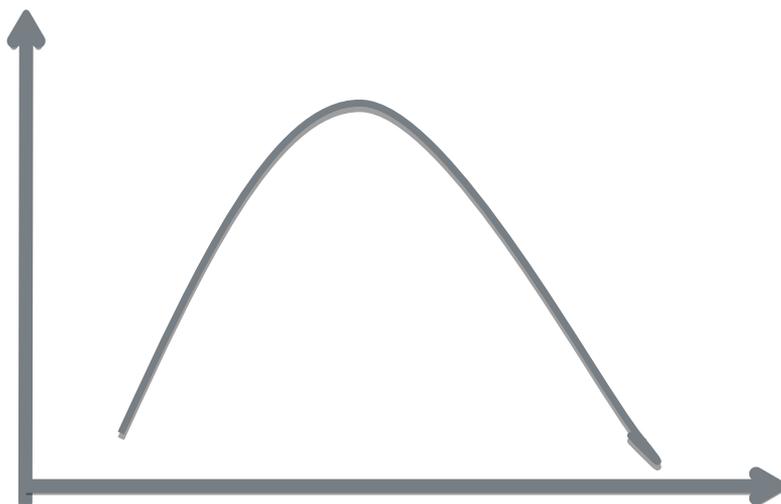
Outras duas dimensões apresentadas pelos autores referem-se ao conteúdo da democracia, são elas: primeiro, o respeito pelas liberdades civis e os direitos políticos; e, segundo, a progressiva igualdade política. Essas duas dimensões

normativas assegurariam a legitimidade do regime, sob o qual foram constituídas as representações e os valores dos indivíduos em uma dada sociedade (MOISÉS, 2008). Por fim, temos a oitava dimensão, a **responsividade** dos governantes, na qual se verifica em que medida as políticas públicas atendem às demandas e às preferências dos cidadãos.

As entidades de fiscalização superior (EFS) são classificadas como uma ferramenta da *accountability* horizontal. A fiscalização e monitoramento da burocracia e dos políticos por outras agências de Estado consiste em um elemento fundamental para a qualidade da democracia e para a governança governamental, uma vez que a delegação de poderes é inevitável nesse regime (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991; PRZEWORSKI, 2003). O conceito de governança governamental utilizado neste artigo é o mesmo de Fukuyama (2013, p. 3), que consiste na capacidade do governo em elaborar e aplicar as leis, bem como prover os serviços públicos. No caso das EFS, seu principal produto consiste na capacidade de fiscalização da burocracia do Executivo.

Como apresentado por Pelizzo e Stapenshurst (2014), as EFS realizam auditorias financeiras, de conformidade (legal) e de performance. Muitas dessas instituições constituem-se órgãos auxiliares ao Poder Legislativo, ajudando no controle externo desse Poder sobre o Executivo. Em função disso, os autores argumentam que a relação entre as EFS e o Legislativo é, frequentemente, simbiótica. O Legislativo depende da instituição de controle externo para obter informações confiáveis, enquanto o órgão depende do Congresso para expor em um fórum democrático os resultados de suas auditorias, recomendações e sanções (PELIZZO; STAPENHURST, 2014, p. 49). Entretanto, existem situações em que essa proximidade não ocorre e que a fiscalização superior acontece de forma isolada dos parlamentares, o que, de um lado, aumenta a autonomia da instituição, mas, de outro, reduz sua legitimidade democrática, especialmente para a realização de sanções.

Nesse sentido, temos uma curva de U invertido, semelhante à apresentada por Fukuyama (2013, p. 11) quando analisamos a relação entre o Parlamento e as EFS. A Figura 1 apresenta essa relação de forma resumida. Quando temos um amplo controle do parlamento sobre as EFS, há pouco espaço para um trabalho discricionário da burocracia. Em situações em que o partido do Executivo também controla o Legislativo, a fiscalização pode ficar completamente comprometida. Por outro lado, podemos ter situações em que a EFS é completamente autônoma e, como argumentado por Fukuyama (2013), há uma fraca governança, uma vez que os procedimentos e as metas da burocracia saem do controle político, impedindo que o Parlamento estabeleça os principais serviços a serem entregues à sociedade pelas EFS.

Figura 1 – Qualidade do controle externo x autonomia das EFS

Fonte: Adaptado de Fukuyama (2013).

Nesse caso, é importante termos um equilíbrio, com certo grau de autonomia que permita a implementação de ideias inovadoras e flexibilidade nas ações dos atores institucionais. Entretanto, é fundamental que a sociedade possua influência sobre a instituição através dos políticos eleitos, de modo a garantir que os interesses mais amplos sejam refletidos nos serviços da EFS.

Do ponto de vista da qualidade da governança e da democracia na América Latina, um dos principais desafios é a efetividade dos mecanismos de *accountability* horizontal. A percepção é a de que os políticos não estão devidamente sujeitos às agências de controle (BARREDA, 2010). O resultado desse déficit seria uma disseminação de práticas corruptas e arbitrárias, sem a devida punição dos agentes públicos na região. É nesse sentido que a sessão seguinte se propõe a analisar as EFS brasileira e mexicana, com o objetivo de compreender a autonomia e a efetividade dessas instituições nesses dois países.

Análise comparada entre as EFS: Brasil e México

Como destacado por Pessanha (2009), as entidades de fiscalização superior assumiram historicamente dois desenhos institucionais, a saber: o de tribunal de contas e o de auditor geral. Em geral, os tribunais são constituídos por um colegiado com algum grau de autonomia em relação à administração pública e ao Legislativo. Já o modelo de auditor geral é caracterizado pela liderança monocrática do auditor geral e por uma maior subordinação ao Parlamento. Ressalta-se, ainda, que há países, como é o caso argentino, em que existe um conselho de contas. O modelo

é praticamente o mesmo de auditor geral, entretanto, no topo da instituição, existe um colegiado de auditores.

A tradição institucional inicial da América Latina foi a de tribunal de contas, mas, ao longo do século 20, alguns países migraram para o modelo de auditor geral. O Brasil é uma das exceções da região, com o Tribunal de Contas da União (TCU), criado ainda no século 19. A instituição passou por algumas mudanças ao longo dos anos, expandindo significativamente sua atuação após a redemocratização ocorrida na década de 1980. Já no México temos a Auditoría Superior de la Federación (ASF), com o desenho institucional de auditor geral. A instituição é bem mais recente, foi criada em 2000 em substituição à Contaduría Mayor de Hacienda.

Nas próximas subseções, analisarei a atuação da ASF e do TCU, com o objetivo de compreender o funcionamento dessas instituições. O estudo será realizado a partir da análise das seguintes variáveis:

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

Autonomia

Do ponto de vista conceitual mais amplo, a autonomia está relacionada ao grau de liberdade que o *principal* (os políticos eleitos) confere ao *agent* (burocracia) para a execução de suas ações (FUKUYAMA, 2013). A instituição pode apresentar um amplo escopo de deliberação para execução de suas atividades ou um mandato bastante restrito e detalhado.

No que se refere às instituições de controle externo na América Latina, temos variadas formas de desenhos institucionais e diferentes graus de autonomia (MELO, 2008). Como citado por Melo (2008, p. 15), “a diferença é, portanto, de nível de envolvimento do Poder Legislativo, menor no caso do modelo de Tribunal de Contas”. Contudo, há casos extremos em que o órgão de controle possui autonomia constitucional que garante ampla autonomia em relação aos três Poderes, como ocorre no Chile (SANTISO, 2007, p. 331).

O debate em torno do grau de autonomia do controle externo em relação aos representantes eleitos, especificamente ao Poder Legislativo, é objeto de discussão na literatura especializada (MELO, 2009; MENEZES 2010; ACKERMAN, 2011; PEREZ, 2011, entre outros). Apesar da necessidade de algum grau de autonomia técnica, esses órgãos precisam prestar contas ao Legislativo. A literatura especializada tem observado que a autonomia varia bastante (MENEZES, 2015a), de acordo com as

regras do desenho institucional. A independência total do controle externo não é desejável (PELIZZO; STAPENHURST, 2014), uma vez que, em regimes democráticos, todos os órgãos devem responder aos políticos eleitos, a partir de eleições limpas e justas. Sutherland (1993, p. 24), citado por Przeworsky (1999, p. 334), argumenta que “independente sempre significa ser financiado pelo público, mas *accountable* apenas para ela mesma”. O ponto dos autores é que a independência total das instituições pode resultar em agências totalmente sem controle dos políticos eleitos e dos cidadãos. O que pode resultar em conluíus entre os agentes do Estado e em um déficit democrático.

Contudo, um trabalho com autonomia para selecionar auditorias e aplicar sanções é importante para a credibilidade do controle externo e, conseqüentemente, sua efetividade. Considerando esse contexto, a autonomia é analisada neste artigo a partir das seguintes características institucionais propostas por Blume e Voigt (2007):

- a. Acesso à informação: o controle externo deve ter acesso aos documentos de todos os órgãos sujeitos à fiscalização.
- b. Mandato dos líderes: quanto maior o tempo de mandato dos líderes, maior a sua independência.
- c. Seleção dos líderes: os procedimentos de escolha dos líderes devem seguir normas claras e objetivas.
- d. Estabilidade do mandato: o mandato e a remoção dos líderes da instituição de fiscalização superior devem ser garantidos constitucionalmente, possibilitando a estabilidade institucional.
- e. Salários: quanto maior a remuneração dos líderes e dos demais auditores, melhor será a atração de bons quadros para a instituição de controle.
- f. Orçamento: quanto maior orçamento, maior a possibilidade de treinamento, aplicação de bons métodos de auditoria e capacitação técnica. Nesse caso, é importante verificar a existência ou não de contingenciamento (BLUME; VOIGT, 2007, p. 9).

Acesso à informação

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

No caso do Brasil, a Lei de Acesso à Informação – LAI nº 12.527 – foi sancionada em 2011. O principal objetivo da legislação foi aumentar a transparência das instituições públicas e entidades sem fins lucrativos que de alguma forma

beneficiam-se de recursos públicos. A Constituição Brasileira de 1988, em seu art. 70, parágrafo único, já determinava a prestação de contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize recursos públicos da União ao Congresso Nacional, por meio do controle externo exercido pelo TCU, conforme apresentado abaixo.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) (BRASIL, 1988).

Contudo, a LAI reforçou a atuação do TCU, na medida em que garante o livre acesso às informações aos cidadãos e também aos órgãos de controle, estabelecendo crime de responsabilidade ao servidor que se recusar a fornecer as informações. E o TCU tem se utilizado da LAI para solicitar informações, como foi o caso da auditoria operacional realizada pela Corte de Contas sobre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O banco negou o fornecimento de informações sobre empréstimos realizados a alguns grupos financeiros, até que o Superior Tribunal Federal (STF) determinou a liberação dos dados, com base na LAI (BRASIL, 2015).

No México, temos a Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, de 2009, que garante o acesso aos dados dos órgãos públicos pela ASF, conforme apresentado a seguir:

Art.15 X. (...) La Auditoría Superior de la Federación tendrá acceso a la información que las disposiciones legales consideren como de carácter reservado, confidencial o que deba mantenerse en secreto, cuando esté relacionada directamente con la captación, recaudación, administración, manejo, custodia, ejercicio, aplicación de los ingresos y egresos federales y la deuda pública, estando obligada a mantener la misma reserva o secrecía, hasta en tanto no se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades (México, 2009).

O país conta também com uma lei de acesso à informação mais geral, semelhante à Lei nº 12.527/2011 do Brasil. A Ley Federal de Transparencia e Acceso

a la Información Pública Gubernamental foi aprovada em 2002 e, de acordo com o seu art. 1º, teve como motivação principal garantir o acesso de todos os cidadãos aos dados dos órgãos federais. Em outras palavras, aumentar a transparência da gestão pública.

Assim, observamos que, nos dois países, as instituições de controle externo possuem mecanismos institucionais que possibilitam o acesso à informação, demonstrando a existência da primeira característica de autonomia utilizada neste artigo.

Mandato dos líderes

No que se refere ao mandato, Blume e Voigt (2007) argumentam que, quanto maior o período à frente do controle externo, maior será a autonomia dos seus líderes. E que a possibilidade de recondução reduz a autonomia da instituição de controle externo, na medida em que os líderes podem trabalhar apenas em função da recondução, em detrimento dos objetivos da agência. A Constituição brasileira garante aos ministros que compõem o TCU as mesmas prerrogativas dadas aos ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ), incluindo a vitaliciedade do mandato. Depois de nomeado ministro, só é possível a perda do cargo em caso de sentença judicial transitada e julgada.

No caso mexicano, o Auditor Superior de la Federación ocupa o cargo por um período de oito anos, podendo ser reconduzido mais uma vez ao cargo, o que limita seu mandato a 16 anos. O ideal seria um longo mandato como ocorre no *Government Accountability Office* (GAO) dos Estados Unidos, no qual o controlador é indicado para exercer sua função por um período de 15 anos, sem prorrogações, ou o instituto da vitaliciedade. Assim, evita-se o problema apontado por Blume e Voigt (2007).

Seleção dos líderes

O procedimento da escolha dos líderes é uma ferramenta institucional relevante, pois o processo de seleção deve ser transparente e idôneo. Quando a indicação recai em ex-membros do governo para ocupar cargos de auditores ou de ministros, o controle externo perde sua essência, já que eles serão nomeados para fiscalizar possíveis ações de um governo do qual fizeram parte. No Brasil, o colegiado de ministros é composto em sua maioria por ex-congressistas. O efeito da politização, no entanto, é minimizado ao longo dos anos com o estatuto da vitaliciedade (MENEZES, 2015b). Nesse caso, temos uma composição de técnicos e ex-políticos que representam maiorias passadas do Congresso Nacional.

Há requisitos a serem obedecidos na seleção dos ministros brasileiros, conforme o art. 79 da Constituição Federal. Entre eles estão: ser brasileiro, ter mais de 35 anos e menos de 75 anos, idoneidade moral e reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional.

Dos nove Ministros do TCU, três são escolhidos pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente entre auditores e membros do Ministério Público junto ao tribunal, indicados em lista tríplice pelo tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento. Os outros seis são nomeados livremente pelo Congresso Nacional.

A escolha do Auditor Geral no México acontece por meio de uma chamada pública realizada pela Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. Com a definição dos nomes dos candidatos, é realizada uma sabatina com os postulantes ao cargo, dos quais alguns são indicados para apreciação pelo Poder Legislativo. Para se inscreverem, os candidatos precisam seguir os mesmos requisitos que os membros do Tribunal Superior mexicano, a saber:

- Ser um cidadão mexicano por nascimento, no pleno exercício dos seus direitos civis e políticos.
- Ter pelo menos 35 anos de idade na data da designação.
- Gozar de boa reputação e não ter sido condenado por um crime punível com pena de mais de um ano de prisão. No entanto, em casos de crimes como roubo, fraude, falsificação ou abuso de confiança, o candidato será desqualificado para o cargo, independente do período da pena.
- Ter residido no país durante os dois anos anteriores à data da nomeação.
- Não ter sido secretário de Estado, procurador geral da República, senador, deputado federal, governador de qualquer estado ou chefe de governo da cidade do México durante o ano anterior ao dia de sua nomeação.

É interessante observarmos que os requisitos são semelhantes nos dois países. Destaca-se o último requisito da ASF, que consiste no fato de o candidato não ter ocupado um cargo político. Essa pré-condição tem por objetivo minimizar o efeito político sobre a seleção do auditor geral, mecanismo inexistente no Brasil.

Estabilidade do mandato

Blume e Voigt (2007) e Manjarreiz (2006) argumentam que, quanto maior a estabilidade dos líderes em seus cargos, maior será a autonomia da instituição de controle externo. Essa estabilidade deve ser garantida em lei. Os ministros da Corte de Contas brasileira possuem essa garantia, uma vez que o processo de nomeação e remoção estão garantidos na Constituição de 1988, art. 73.

A Constituição brasileira, em seu art. 72, § 3º, garante aos ministros que compõem o Tribunal de Contas da União (TCU) as mesmas prerrogativas dadas aos ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a saber:

- vitaliciedade, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado;
- inamovibilidade;
- irredutibilidade de vencimentos.

Ao determinar que os Ministros do TCU possuem as mesmas garantias dos Ministros do STJ, a Constituição brasileira conferiu uma ampla estabilidade à instituição, impedindo, por exemplo, que o Legislativo troque os líderes da Corte de Contas devido a situações de curto prazo.

No México, a nomeação e a remoção do Controlador também constam no texto constitucional do país. Na Constituição mexicana, há um capítulo inteiro que aborda situações de julgamento político para destituição de cargos importantes, entre eles o Controlador Geral da ASF. Assim, o Controlador pode ser destituído do cargo se violar as normas dos servidores públicos constantes no Título Quarto da Constituição Mexicana. O julgamento político se dá pela Câmara dos Deputados, com votação mínima de 2/3 dos membros.

A análise documental realizada nesta pesquisa em fontes oficiais das instituições mexicanas, tais como a ASF, a Câmara de Deputados e no Executivo não localizou informações sobre auditores que tenham sido destituídos do cargo em função de um julgamento da Câmara dos Deputados. No entanto, quando comparado ao cenário brasileiro, podemos argumentar que a estabilidade do mandato dos ministros do TCU é maior do que do auditor geral da ASF, uma vez que no primeiro caso há mais dificuldades para destituição.

Remuneração

A remuneração dos líderes do corpo funcional é a quinta característica citada pela literatura para compor a variável de autonomia. O argumento refere-se, sobretudo, ao salário dos auditores e ministros das instituições de controle. Quanto maior esse valor, maiores são as chances de atrair bons quadros para a direção e o corpo técnico da instituição e maior a autonomia.

Uma análise comparada dos salários nos permite observar que os Ministros do TCU e o Auditor Geral da ASF recebem um valor acima de líderes de outras instituições de controle externo da América Latina, com uma média de \$ 15 mil dólares por mês. Ao analisarmos os valores pagos no Chile, Costa Rica e Argentina, observamos que os vencimentos variam entre \$10 e \$12 mil dólares.

Tabela 1 – Salário dos controladores/ministros (2015)

País	Valor Médio \$
Argentina	12,891.51
Brasil	15,098.27
Chile	11,962.38
Costa Rica	11,106.90 ¹
México	15.243.100

Fonte: Elaboração própria (atualizado em junho de 2016¹).

Se consideramos as exigências formais do cargo de liderança de uma entidade de fiscalização superior, seja do ponto de vista da experiência exigida, seja da responsabilidade do cargo, os salários oferecidos não são tão atrativos quando comparados ao mercado privado. No entanto, para além da remuneração, um cargo de ministro ou auditor-geral possui também prestígio social e permite a conexão de redes sociais (OLIVIERI, 2007) que podem ser importantes, especialmente no caso de auditores que não possuem cargos vitalícios.

Orçamento da instituição

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

Ao logo de sua reestruturação, a ASF vem ganhando cada vez mais espaço na transparência da gestão pública, pois, com o passar dos anos, tem melhorado seu corpo técnico e inovado com auditorias cada vez mais específicas. Contudo, esses avanços não são maiores devido à deficiência orçamentária. De um modo geral, a ASF recebe do Poder Executivo um orçamento inferior ao solicitado inicialmente, o que compromete o desempenho do órgão. Já no Brasil, em geral, o Poder Executivo costuma focar os cortes orçamentários em instituições subordinadas à Presidência da República, deixando os Poderes Legislativo e Judiciário livres das pressões orçamentárias (QUEIROZ, 2017).

O resultado dessa diferença entre as instituições pode ser observado na Tabela 2, que apresenta o orçamento anual da ASF e do TCU em milhões de dólares. O orçamento do TCU é cinco vezes superior ao da ASF, embora seja possível observar um aumento significativo do valor destinado à ASF nos últimos anos.

¹ Deve-se destacar que os valores são muito semelhantes, e que uma análise comparada mais densa sobre a remuneração dos líderes das instituições requer um ajuste de paridade de poder de compra, não realizado por este artigo.

Tabela 2² – Orçamento anual das instituições de fiscalização superior (em milhões de dólares)³

Ano	País	
	Brasil	México
2007	469,018	-----
2008	503,668	-----
2009	562,821	66,129
2010	424,405	83,707
2011	430,415	96,86
2012	445,563	103,025
2013	484,024	108,962
2014	520,800	120,005
2015	564.072	99.159
2016	593.677	105.683

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 3 apresenta um detalhamento da evolução do orçamento da Corte de Contas brasileira entre 2010 e 2014. É interessante destacar que o percentual do orçamento do TCU em relação ao orçamento total da União manteve-se estável entre os anos de 2010 e 2014. Contudo, observamos um aumento na dotação da instituição no ano de 2013, com uma elevação de 8,6% em relação ao período anterior.

Tabela 3 – Evolução do orçamento do TCU - Brasil (em milhões de reais)⁴

Ano	% em relação ao orçamento da União	Aumento do Orçamento	Execução orçamentária
2010	0,07	----	99,28
2011	0,06	1,5	99,43
2012	0,07	3,4	97,32
2013	0,07	8,6	99,04
2014	0,07	7,6	99,41

Fonte: Elaboração própria.

² A seleção para o período analisado refere-se à disponibilidade dos dados pela ASF em seus relatórios publicados em seu *site*.

³ Valores atualizados em junho de 2016.

⁴ Não foram encontradas informações sobre a execução financeira anual da ASF.

Destacamos, por fim, a execução orçamentária do TCU, que, entre os cinco anos analisados, em quatro ficou acima de 99%. Esse resultado significa que não há cortes ou restrições no orçamento previsto no início de cada ano, permitindo ao tribunal executar as atividades previstas para o período. No Brasil, a burocracia vinculada ao Poder Executivo sofre bastante com o contingenciamento orçamentário fixado pelo governo ao longo do ano; muitas instituições conseguem executar apenas metade do valor previsto inicialmente (MENEZES, 2015a, p. 113).

Índice de autonomia do TCU e da ASF

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

A análise foi realizada a partir da técnica *qualitative comparative analysis* – QCA. Esse procedimento de pesquisa analisa objetos em que as observações possuem natureza qualitativa e podem ser separadas em grupos com características distintivas e permitem associações sistemáticas por meio de testes lógicos (RAGIN, 2009). Por ser qualitativa, a QCA permite a análise de fenômenos derivados de conceitos abstratos (BERG-SCHLOSSER *et al.*, 2009), como é o caso da autonomia e do desempenho das entidades de fiscalização superior.

Entre as técnicas de QCA, optamos por utilizar a análise *Fuzzy-set* (fs-QCA), a qual é recomendada para fenômenos com grande complexidade. Em resumo, a técnica permite a possibilidade de classificar casos em situações intermediárias, evidenciando que existem diferentes situações para a classificação de uma determinada variável. O teste baseia-se na localização dos casos, associando o elemento de um caso “x” a um número em um intervalo de 0 a 1. Por exemplo, em uma análise sobre grau de democratização, podemos encontrar países com escores próximo a 1, indicando elevado grau de democracia, enquanto outros com 0,5, indicando médio grau de democracia.

A Tabela 4 apresenta as condições para composição do índice de autonomia para as entidades de fiscalização superior. Cada uma das condições descritas na tabela foi confrontada com os resultados apresentados acima, para em seguida classificarmos o TCU e a ASF, quanto à sua autonomia. O valor do índice representa uma medida de reprodução da autonomia da instituição de *accountability* horizontal.

O índice é aditivo e varia de 0 a 1, sendo que 1 representa o máximo de autonomia possível e 0 indica que a instituição não possui qualquer grau de autonomia. A variável “salário” foi excluída para a compilação do índice, tendo em vista que não

foi realizada uma análise da paridade de poder de compra para uma comparação entre os países.

Tabela 4 – Condições para composição do índice de autonomia das EFS

Condições	Descrição	Valores	Observações
1		INFORMAÇÃO	
	Sem acesso à informação	0,00	Se a EFS não tiver acesso às informações, o total computado será 0,00.
	Acesso parcial à informação	0,10	Quando o acesso à informação for parcial, será computado 0,05.
	Acesso total à informação	0,20	Quando há total acesso à informação, o total computado será 0,20.
	Subtotal	0,20	Total da variável
2		MANDATO	
	Mandato curto com recondução	0,00	Quando o mandato for curto, até 4 anos, e permitir recondução, o total atribuído será 0,00.
	Mandato médio com recondução	0,05	Quando o mandato for de médio prazo, até 10 anos, e possibilitar recondução, o total computado será de 0,05.
	Mandato sem recondução	0,10	Quando o mandato estipular um prazo, mas sem recondução, o total computado será de 0,10.
	Mandato vitalício	0,20	Quando o mandato for vitalício, o total computado será 0,20.
	Subtotal	0,20	Total da variável
3		SELEÇÃO DOS LÍDERES	
	Seleção totalmente política	0,00	Quando não houver nenhum critério de seleção, o total computado será 0,00.
	Seleção dos líderes – parcialmente técnica	0,10	Quando as indicações forem parcialmente técnica com alguns critérios para seleção, o total computado será de 0,05.
	Seleção dos líderes – indicação técnica	0,20	Quando as indicações forem totalmente técnicas, com concurso público ou chamamento público, o total computado será de 0,20.
	Subtotal	0,20	Total da variável

4		ESTABILIDADE DO MANDATO	
Sem estabilidade	0,00	Quando os líderes não possuírem qualquer tipo de estabilidade no mandato, o total computado será 0,00.	
Estabilidade do mandato – julgamento político	0,10	Quando houver estabilidade, mas o julgamento para a perda do cargo for político e não judiciário, computa-se 0,10. Quando não houver estabilidade, será computado 0,00.	
Estabilidade do mandato - julgamento judiciário	0,20	Quando houver estabilidade do mandato, o total computado será de 0,20. Quando não houver estabilidade, será computado 0,00.	
Subtotal	0,20	Total da variável	
5		ORÇAMENTO	
Orçamento – com contingenciamento	0,00	Quando o orçamento sofrer algum tipo de contingencialmente, será computado 0,05.	
Orçamento – sem contingenciamento	0,20	Quando não há contingenciamento, o total computado será de 0,20.	
Subtotal	0,20	Total da variável	
Autonomia	Total	1,00	

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados da análise comparada para os dois países são apresentados na Tabela 5. Os dados mostram que o TCU apresenta um alto grau de autonomia, com escore de 0,90, enquanto a ASF alcançou uma autonomia intermediária com 0,75.

Analisando detalhadamente as variáveis que compõem o índice de autonomia, observamos que tanto o TCU quanto a ASF possuem amplo acesso às informações das instituições auditadas e, em função disso, ambas obtiveram escore máximo. A segunda variável, referente ao mandato dos líderes, refere-se ao tempo em que o auditor ou os ministros permanecem no cargo para o exercício do mandato. O TCU obteve o valor máximo, tendo em vista que seus ministros são beneficiados pelo instituto da vitaliciedade, ou seja, continuam no cargo até a idade máxima para aposentadoria, enquanto no México o mandato é de oito anos, sendo ainda permitida uma recondução. Como mencionado, a literatura aponta que um mandato com a possibilidade de recondução pode limitar a atuação do ente fiscalizador, tendo em vista o desejo de continuidade no cargo de liderança da instituição (B^{lume}; VOIGT, 2007). Desse modo, o escore atribuído à ASF foi de 0,05.

Tabela 5 – Índice de autonomia – ASF e TCU

País	Acesso à informação	Mandato dos líderes	Seleção dos líderes	Estabilidade do mandato	Orçamento	Índice
Brasil - TCU	0,20	0,20	0,10	0,20	0,20	0,9-
México - ASF	0,20	0,05	0,20	0,10	0,20	0,75

Fonte: Elaboração própria.

No que se refere ao processo de seleção dos líderes, o TCU obteve a pontuação mínima, já que dois terços dos ministros são escolhidos pelo Congresso Nacional. E, em geral, essa escolha é realizada entre os próprios parlamentares (MENEZES, 2015b). Já no México, o processo de seleção do auditor geral é realizado através de uma chamada pública. E o atual auditor geral apresenta ampla competência técnica para ocupar o cargo; em função disso, optamos por atribuir a pontuação máxima para ASF nessa variável.

Para a estabilidade do mandato, observamos que a legislação brasileira garante aos ministros a inamovibilidade, ou seja, a perda do cargo ocorrerá somente em caso de sentença julgada e transitada no Judiciário, caso o líder cometa alguma infração penal ou improbidade administrativa. Por outro lado, no México, o auditor poderá ser destituído do cargo em caso de violação de normas dos servidores públicos, e o julgamento é político, sendo realizado pela Câmara dos Deputados. Considerou-se que esse fator reduz a autonomia da instituição, uma vez que o julgamento político é mais subjetivo, quando comparado ao judicial.

Por fim, a variável de orçamento mostra que o TCU não possui problemas de contingenciamento financeiro. Ao contrário, a instituição tem apresentado um aumento anual do seu orçamento e consegue executar mais de 99% do valor previsto no início de cada ano. No caso da ASF, Austudillo (2009) argumenta que falta à ASF autonomia orçamentária, entretanto, não foram localizadas informações referentes ao contingenciamento de recursos da instituição.

Em 2016, reconhecendo os problemas de autonomia de gestão da ASF, o governo mexicano realizou uma reforma aumentando a autonomia da instituição. A Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, de julho de 2016, em seu art. 2, inciso III, determina:

Autonomía de gestión: la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para decidir sobre su organización interna, estructura y funcionamiento, así como la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros que utilice para la ejecución de sus atribuciones, en los términos contenidos

en la Constitución y esta Ley (LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN, julho de 2016)⁵.

Atuação

O desempenho das instituições de controle externo pode variar significativamente de acordo com o desenho da instituição superior de controle. Em função disso, esta subseção analisa o mandato dos órgãos de controle externo, utilizando esse conceito como uma *proxy* de atuação/desempenho. Um mandato mais amplo não significa necessariamente maior desempenho, ao contrário, a instituição pode possuir tantas atribuições que pode acabar se perdendo no seu principal objetivo (MELO, 2008). Nesse sentido, analisou-se o mandato e a sua capacidade de implementação dos objetivos institucionais.

Para uma análise da atuação das instituições de controle externo, utilizaram-se as seguintes características institucionais sugeridas por Blume e Voigt (2007):

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

Tipos de auditorias

Melo (2008) aponta três tipos básicos de auditorias a serem executadas pelo controle externo. Primeiro, a financeira, cuja principal meta é a avaliação da precisão das informações prestadas pelo órgão auditado. Segundo, a de conformidade, na qual a auditoria confere se as receitas e os gastos estão sendo autorizados de acordo com a norma legal. Esse tipo de auditoria procura controlar a legalidade dos atos administrativos, analisando sua conformidade com a legislação.

Terceiro, a auditoria de performance/desempenho verifica a eficácia e a eficiência dos programas e políticas governamentais. A auditoria de performance/desempenho tem como principais objetivos: avaliar o impacto de políticas públicas, a efetividade de programas governamentais, validar informações prestadas pela

⁵ Os impactos da mudança institucional de 2016 ainda não podem ser observados, tendo em vista que ainda se encontram em fase de implementação.

organização auditada, avaliar a capacidade da organização para cumprir sua missão, entre outros. Nesse caso, o controle externo avalia se o cidadão recebe de fato os serviços de acordo com os seus interesses e demandas (WORLD BANK, 2001; BLUME; VOIGIT, 2007; MENEZES, 2015a), verificando a responsividade da burocracia e dos políticos eleitos.

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

No Brasil, o TCU conta com cinco instrumentos de fiscalização. São eles: levantamento, auditorias, inspeção, acompanhamento e monitoramento. Os levantamentos são utilizados pela Corte de Contas para conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos da administração pública. É a partir desse instrumento que o TCU identifica as atividades que devem ser fiscalizadas. As auditorias procuram examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, bem como o desempenho dos órgãos, dos programas, dos projetos e das atividades governamentais. Já as inspeções são utilizadas pelo tribunal para complementar o processo de auditoria; nesse tipo de fiscalização os técnicos esclarecem dúvidas e averiguam denúncias. O acompanhamento examina, ao longo de um dado período, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão e o desempenho das instituições. Nesse caso, o TCU pode realizar visitas técnicas, participar de eventos promovidos pela instituição, obter informações através de publicações oficiais, solicitar documentos etc. Por fim, o monitoramento é usado pela Corte de Contas para verificar o cumprimento de suas deliberações e os respectivos resultados (BRASIL, 2015).

O mandato da instituição de controle externo do México engloba três tipos de auditorias: conformidade, performance/desempenho e especiais. As auditorias de conformidade possuem como principal objetivo verificar a aplicação dos recursos públicos, de acordo com os programas aprovados pelo Legislativo e a norma legal. Esse modelo de fiscalização divide-se, ainda, em dois grandes modelos: auditorias financeiras – focadas na norma –; e auditorias de obras públicas – que avaliam o orçamento das obras públicas federais. A auditoria de desempenho fiscaliza os programas e políticas públicas. Já as de caráter especial buscam combinar aspectos do modelo de fiscalização de regularidade e de desempenho (MÉXICO, 2012).

De acordo com Melo (2008), a auditoria de regularidade é mais comum entre os tribunais de contas, e constitui-se em fator determinante para a inefetividade dos mesmos. Isso porque a ênfase é exclusivamente legal, ou seja, na análise da execução de procedimentos. De acordo com Melo (2008), esse tipo de auditoria, extremamente legalista, é característica de um modelo muito burocratizado que

não dá conta de verificar as irregularidades que são mais facilmente identificadas nas fiscalizações *in loco*, especialmente com a fiscalização de desempenho.

A Tabela 6 apresenta o número anual de auditorias realizadas pela ASF e pelo TCU durante os anos de 2007 e 2016. O período selecionado refere-se à disponibilidade de dados da ASF, tendo em vista que a instituição de controle externo mexicana não apresenta relatórios anuais anteriores a 2007. Como podemos observar, há uma tendência de aumento do número de auditorias realizadas pela ASF, enquanto o TCU tem reduzido esse montante. Os relatórios anuais de ambos os órgãos mostram que há uma preocupação no aperfeiçoamento das auditorias, com a implementação de boas práticas advindas de outras instituições congêneres. Essa é a principal justificativa do TCU para a redução do número total de auditorias. A ideia é a de realizar um número menor, mas ao mesmo tempo elaborar trabalhos mais profundos, especialmente no que se refere às auditorias de desempenho.

Tabela 6 – Número de auditorias por país (anual)⁶

	Ano									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Brasil	665	566	624	724	931	1.353	916	680	575	628
México	962	*	945	1.031	1.103	1.163	1.403	1.659	1.643	502 ²

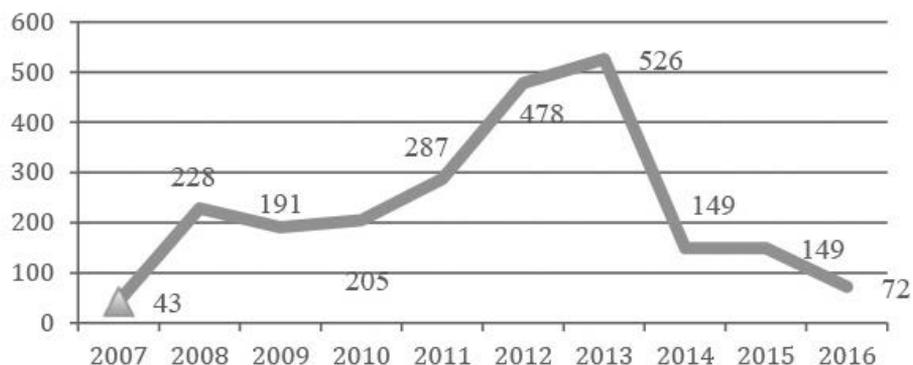
Fonte: Elaboração própria

* Informação não localizada

No caso do México, foi possível separar, a partir das informações dos relatórios anuais, as auditorias de desempenho das demais, conforme apresentado no Gráfico 1. Como podemos observar, a ASF aumentou de forma significativa, entre os anos de 2007 e 2013, o número de auditorias de desempenho, apresentando um salto de 43 auditorias em 2007 para 526 em 2013. Dessa forma, podemos observar que a instituição de controle mexicana tem seguido as recomendações dos organismos internacionais, como a Organização Internacional de Instituições de Fiscalizadoras Superiores (Intosai⁷), de ampliar suas fiscalizações no âmbito do desempenho, em detrimento da análise da legalidade das ações. No entanto, em 2014 e 2015 observamos um declínio significativo, com apenas 149 auditorias de desempenho.

⁶ Os dados referem-se apenas às auditorias de fiscalização. Existem outros processos nas instituições de controle externo que não foram incluídos nesta pesquisa.

⁷ International Organization of Supreme Audit Institutions.

Gráfico 1 – Número de auditorias de desempenho da ASF do México (anual)⁸

Fonte: Elaboração própria, a partir dos relatórios anuais da ASF.

O aumento significativo das auditorias de desempenho se dá a partir de 2011, segundo ano de mandato do atual controlador da ASF. Nossa pesquisa mostrou que, a partir de 2010, há um grande aumento de denúncias realizadas pela ASF. Além disso, em 2012 observamos uma elevação significativa das auditorias de desempenho (México, 2013). Como argumentado por O'Donnell (1998), existem indivíduos que apresentam bons exemplos à frente de instituições de *accountability* horizontal e podem fazer a diferença para o funcionamento dos órgãos. Embora seja difícil estabelecer relações causais, observamos que o mandato do atual controlador tem disseminado melhores práticas na ASF.

Tipos de controle ex ante e ex post

As instituições de controle externo podem atuar *ex ante* ou *ex post*. O primeiro modelo de controle é realizado antes da tomada de decisão do órgão fiscalizado. Weingast (2005), ao analisar a atuação *ex ante* de controle sobre a burocracia, afirma que nesse modelo há um detalhamento formal, no qual a ação de uma determinada instituição deve ser submetida previamente ao ente controlador. Instituições de controle externo que possuem poder para realizar controle *ex ante* podem prevenir desperdícios de recursos públicos, fiscalizando a burocracia antes da tomada de decisão. Existem casos, como no Chile e na Costa Rica, em que as instituições podem agir previamente ao ato dos gestores, autorizando ou não suas ações, de acordo com a interpretação legal do controle externo (SANTISO, 2007;

⁸ O período analisado foi selecionado com base na disponibilidade dos dados. O ano de 2016 contém informações até 30 de junho.

MELO, 2008). Nesse caso, a entidade de fiscalização superior funciona como um importante ator com o poder de veto no sistema político do país⁹.

Em oposição ao controle *ex ante*, os mecanismos de controle *ex post* são desenhados para que a EFS reaja após a tomada de decisão da instituição sujeita à fiscalização. Nesse caso, o controle é posterior à decisão. Esse tipo de controle é explícito, por exemplo, na legislação argentina, na qual o controle externo deve ser necessariamente *ex post* (MENEZES, 2014).

No caso brasileiro, o controle externo, em geral, é *ex post*, embora não exista nenhuma menção específica na legislação. Há situações em que a Corte de Contas pode atuar como um ator de veto durante o processo de licitações e contratos, ao constatar irregularidades como superfaturamentos ou algum outro tipo de ilegalidade. Desse modo, a fiscalização *ex ante* não está excluída do mandato do TCU, embora seja possível afirmar que, na maioria dos casos, a atuação da Corte de Contas brasileira seja *ex post*.

No caso do México, a legislação não deixa dúvida no que se refere à possibilidade apenas do controle *ex post*. A legislação do país prevê que a ASF deve realizar suas fiscalizações somente no ano fiscal seguinte. Mesmo com a mudança na legislação, a Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, de julho de 2016, afirma, em seu art. 15, que:

La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública. Una vez que le sea entregada la Cuenta Pública, podrá realizar las modificaciones al programa anual de las auditorías que se requieran y lo hará del conocimiento de la Comisión (MÉXICO, 2016a).

O poder de sanção

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

No caso do México, a ASF não possui autonomia formal para impor sanções aos gestores que comentem ações ilegais. O controle externo da ASF pode

⁹ São considerados atores com poder de veto aqueles que precisam concordar com algum tipo de alteração no *status quo*, seja de uma política específica, seja de uma mudança mais ampla no país. Para uma discussão sobre atores com poder de veto ver Tsebelis (2009).

realizar apenas recomendações, cabendo à Secretaría de la Función Pública punir administrativamente os gestores. As denúncias criminais devem ser encaminhadas ao Ministério Público, que analisa se deve ou não aceitá-las. Entre 1998 e 2012, foram realizadas 459 denúncias apresentadas pela ASF ao Ministério Público, e apenas 7 foram aceitas para iniciar um processo de penalização dos gestores públicos. Esse resultado representa apenas 1,5% das denúncias, um percentual bastante pequeno, demonstrando uma baixa efetividade do controle externo, comprometendo a credibilidade da ASF. Destaca-se que a mudança na Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, em 2016, não incluiu alterações no que se refere à falta de poder de sanção da ASF.

Ao contrário do que ocorre na ASF, o TCU possui poderes legais para punir diretamente os órgãos e/ou agentes sob jurisdição da instituição de controle externo. Entre os mecanismos institucionais da Corte de Contas para impor sanções, destacamos:

- multa proporcional ao valor do prejuízo causado aos cofres públicos;
- ressarcimento do prejuízo aos cofres públicos;
- decretar a indisponibilidade dos bens do responsável pela irregularidade;
- recomendar mudanças para o aperfeiçoamento da política ou o cumprimento da lei;
- determinar mudanças para o aperfeiçoamento da política ou o cumprimento da Lei;
- inabilitar o responsável ao exercício de cargo ou função de confiança no âmbito da administração pública (Constituição Federal de 1988 e Lei Orgânica do TCU nº 8.443/1992).

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

Na fiscalização dos contratos, o TCU, ao verificar irregularidades, deve comunicar ao Congresso Nacional, a quem cabe sustação, quando são encontrados indícios de ilegalidade. No entanto, se os Poderes Legislativo e Executivo não se manifestarem em no máximo 90 dias, o Tribunal decidirá a respeito do contrato. Esse dispositivo confere grande poder ao tribunal para suspender obras suspeitas de irregularidades, o que ocorre frequentemente no Brasil. Infelizmente, esse tipo de ação do TCU muitas vezes é visto de forma negativa pela população, na medida em que o tribunal

paralisa obras de infraestrutura que trariam benefícios para uma dada localidade. Apesar dessa visão controversa, é possível afirmar que a capacidade do TCU em fiscalizar as obras públicas e contratos tem sido relativamente eficaz.

No que se refere à análise das contas dos gestores, entre os anos de 2007 e 2014, mais de 10 mil gestores tiveram suas contas julgadas como irregulares. Já uma possível condenação no campo criminal depende do Poder Judiciário. Apesar disso, é possível observarmos nos órgãos públicos brasileiros certo temor dos gestores em relação ao TCU.

Índice de desempenho do TCU e da ASF

Semelhante ao que realizamos para a variável de autonomia, também desenvolvemos um índice de atuação/desempenho para analisarmos o TCU e a ASF. A análise também foi realizada a partir da técnica *qualitative comparative analysis* (QCA). Desse modo, elaboramos um indicador que resume as dimensões de desempenho selecionadas para este trabalho.

A Tabela 7 apresenta as condições para composição do índice de desempenho para as entidades de fiscalização superior. Cada uma das condições descritas na tabela será confrontada com os resultados apresentados na análise documental, para em seguida classificarmos o TCU e a ASF quanto ao seu desempenho. O valor do índice representa uma medida de reprodução do desempenho da instituição de *accountability* horizontal. O índice é aditivo e varia de 0 a 1, sendo que 1 representa o máximo de desempenho possível, e 0 indica que a instituição apresenta um desempenho bastante ruim.

Tabela 7 – Condições para composição do índice de desempenho das EFS

Condições	Descrição	Valores	Observações
1	Realização das três modalidades de auditorias	0,30	A EFS que realizar as três modalidades básicas de auditorias computará 0,30 nesta dimensão.
	Auditoria – financeira	0,10	
	Auditoria – regularidade	0,10	
	Auditoria – performance	0,10	
	Subtotal	0,30	
2	Possui mandato de controle <i>ex ante</i> e <i>ex post</i>	0,30	A EFS que possui mandato <i>ex ante</i> e <i>ex post</i> pontuará 0,30.

	Possui mandato de controle <i>ex ante</i> de forma parcial	0,20	Se apenas algumas funções da EFS forem <i>ex ante</i> , será computado 0,20.
	Possui apenas mandato <i>ex post</i>	0,10	Se a EFS possui apenas mandato <i>ex post</i> , será computado 0,10.
	Subtotal	0,30	
3	Sanções efetivas	0,40	A EFS que apresentar sanções efetivas pontuará 0,40.
	Sanções parcialmente efetivas	0,20	
	Sanções com baixa efetividade	0,05	
	Não possui capacidade de sanção	0,00	
Desempenho	Total	1,00	

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados da análise comparada podem ser observados na Tabela 8. Como podemos verificar, o TCU apresentou um resultado significativamente superior ao da ASF no que se refere ao seu desempenho. O TCU alcançou um escore superior com 0,70, enquanto o resultado da ASF ficou em apenas 0,45.

Ao analisarmos detalhadamente a composição do indicador, podemos verificar que tanto a ASF quanto o TCU obtiveram pontuação máxima na primeira dimensão que compõe o índice. Isso porque as duas instituições realizam os três tipos básicos de auditorias indicados pela literatura: financeira, conformidade e performance. Por outro lado, no escore do tipo de mandato, referente ao poder da instituição de controle externo realizar auditorias ou fiscalizações *ex post* e *ex ante*, a ASF computou apenas 0,10, tendo em vista que a instituição fiscaliza apenas *ex post*. Já o TCU possui algumas situações em que é possível fiscalizar a burocracia *ex ante*, além da existência do controle *ex post*. Desse modo, a Corte de Contas brasileira obteve uma pontuação intermediária de 0,20.

Tabela 8 – Índice de desempenho – ASF e TCU

Instituição	Tipos de auditorias	Tipo de mandato	Efetividade das sanções	Índice
Brasil – TCU	0,30	0,20	0,20	0,70
México – ASF	0,30	0,10	0,05	0,45

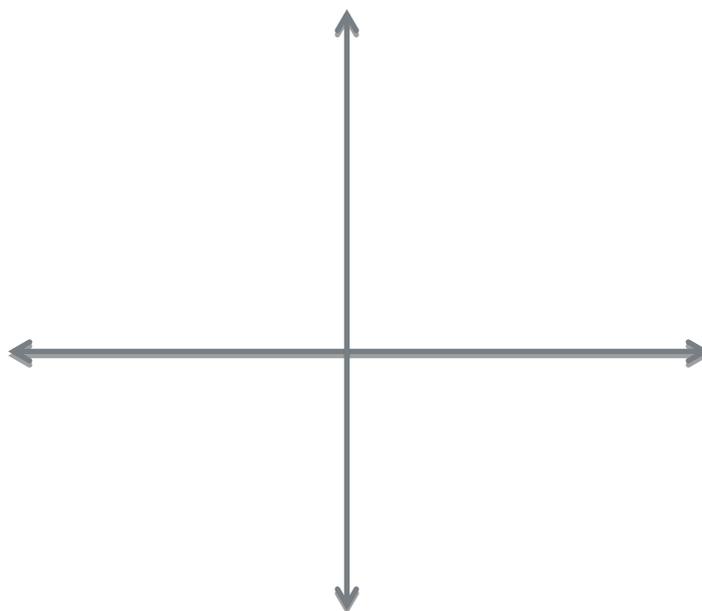
Fonte: Elaboração própria.

Last but not least, temos a dimensão de efetividade das sanções. Nesse caso, podemos observar que o TCU apresentou uma performance intermediária, enquanto a ASF foi classificada com uma baixa efetividade das sanções. Essa foi a principal distinção entre as instituições no índice de desempenho. Apesar de o TCU apresentar uma efetividade intermediária em suas sanções por falta de articulação com o Poder Judiciário, a instituição possui poder para impor algumas penalidades aos gestores públicos de forma autônoma. Além disso, o Ministério Público no Brasil trabalha de forma muito mais atuante no Controle Externo, quando comparado ao México.

No caso do TCU, seria interessante uma maior articulação com o Poder Judiciário, especialmente no que se refere ao trâmite das fiscalizações. Uma maior interação entre as instituições poderia resultar em um número maior de condenados criminalmente por corrupção.

O resumo dos dois indicadores pode ser representado na Figura 2. O TCU apresenta um elevado grau de autonomia. Contudo, é possível observarmos que há uma influência do parlamento na atuação da instituição, especialmente quando analisamos o processo de indicação dos ministros. No que se refere à capacidade de exercício do controle externo, o TCU encontra-se em um nível intermediário. Já a análise da ASF mostrou uma autonomia intermediária, mas com uma baixa capacidade de entrega do seu produto final, a saber: a efetividade da *accountability* horizontal.

Figura 2 – Autonomia x Capacidade



Fonte: Adaptado de Fukuyama (2013, p. 14).

Considerações finais

A análise dos países selecionados neste estudo mostrou a importância do desenho institucional para o funcionamento do controle externo. O órgão do Brasil apresenta algumas limitações em seu papel fiscalizador, exibindo resultados parciais em sua missão, uma vez que consegue efetivar o controle no nível administrativo, mas os resultados de suas auditorias ou fiscalizações não resultam em sanções pelo Judiciário. No México, observamos que a efetividade ainda se encontra bastante tímida, pois a ASF depende de outras instituições para impor sanções, mesmo no nível administrativo. Desse modo, verificamos especialmente no México que a EFS não consegue de fato efetivar seu serviço mandato: a *accountability* horizontal sobre as instituições do Executivo.

Nesse sentido, a análise dos dois casos nos permite confirmar a hipótese de que, quanto maior a autonomia, maior será a capacidade da instituição em efetivar o controle externo. Mas essa autonomia não deve resultar em um descolamento total do Parlamento. Isso pode ser evidenciado pela diferença de autonomia e capacidade entre o TCU e a ASF. O argumento aqui proposto é o de que a menor autonomia da ASF acaba resultando em uma menor capacidade de atuação da instituição mexicana, quando comparada à congênere brasileira. Entretanto, por se tratar de uma análise de N-pequeno com apenas dois países, tal proposição precisa ser extrapolada para uma análise mais ampla, de modo que seja possível uma generalização da análise.

Referências bibliográficas

- ALONSO, S; KEANE, J.; MERKEL, W. *The future of representative democracy*. New York: Cambridge University Press, 2011.
- ACKERMAN, J. *Repensar la estructura institucional para la rendición de cuentas del Estado mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Unam, 2011. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/>> Acesso em: 30/08/2016.
- AUSTIDILLO, C. *Auditoría superior de la Federación: contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de sua autonomía constitucional*. Cidade do México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009. Disponível em: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2739/7.pdf>>. Acesso em: 23/08/2017.
- BARREDA, M. *Accountability y calidad de la democracia en América Latina: un análisis comparado*. Toronto, Canadá: La Asociación de Estudios Latinoamericanos, 2010.
- BERG-SCHLOSSER, D. *et al.* Qualitative comparative analysis (QCA) as an approach. In: RIHOUX, B.; RAGIN, C. (Eds.). *Configurational comparative methods: qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. Los Angeles: Sage, 2009.
- BLUME, L.; VOIGT, S. Supreme audit institutions: supremely superfluous? A cross country assessment. In: CONFERÊNCIA DA ISNIE, 12., 19-21 junho 2007, Reikjavik.

Anais... Reikjavik: ISNIE, 2015. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=965434>. Acesso em: 12/08/2015.

CUELLAR, I. P. S. La auditoría superior de la federación: un órgano para la redención de cuentas. *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, n. 5, p. 1-16 mai.-ago. 2010.

DAHL, R. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

DIAMOND, L.; MORLINO, L. *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.

FIGUEIREDO, A. The role of Congress as agency of horizontal accountability: lessons from the Brazilian experience. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (Eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World 2004*. Nova York: Freedom House, 2005. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2004#.VcvlKRNviko>>. Acesso em: 12/08/2016.

FUKUYAMA, F. *What is Governance?* Center for Global Development. Working Paper 314, January 2013. Disponível em: <www.cgdev.org>. Acesso em: julho de 2016.

HAGOPIAN, F. Chile and Brazil. In: DIAMOND, L.; MORLINO, L. (Eds.). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.

HUNTINGTON, S. *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma, 1991.

KIEWIET, R.; MCCUBBINS, M. *The logic of delegation: congressional parities and the appropriation process*. Chicago, Londres: The University of Chicago Press, 1991.

MANJARREIZ, J. Hacia la construcción de un sistema nacional de rendición de cuentas y fiscalización superior en México. *Innovaciones de Negocios*, v. 3, n. 1, p. 21-34, 2006. Disponível em: <<http://eprints.uanl.mx/12448/>>. Acesso em: 23/08/2017.

MELO, M. *O controle externo na América Latina*. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2008. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/PDF/Publicacao_1794_em_01_08_2008_13_03_50.pdf>. Acesso em: 29/08/2017.

MENEZES, M. *Autonomia e Controle das Agências Reguladoras: o papel do Tribunal de Contas da União no arranjo regulatório brasileiro*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro.

MENEZES, M. Desempenho das instituições de fiscalização superior na América Latina: qual o papel dessas instituições para a qualidade da democracia? In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS – Anpocs, 38., Outubro 2014, Caxambu. *Anais...* Caxambu: Anpocs, 2014.

MENEZES, M. *Autonomia e controle das agências reguladoras: o papel do Tribunal de Contas da União no arranjo regulatório brasileiro*. Teresina: Edufpi, 2015a.

MENEZES, M. La expansión del control externo en Brasil: el Tribunal de Cuentas de la Unión. *Desacatos*, v. 49, p. 64-81, set.-dez. 2015b.

MERINO, M. *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*. México: Cide, ASF, Out. 2009. Disponível em: <http://www.asf.gob.mx/uploads/47_estudios_especializados/080310att90807.pdf>. Acesso em: 12/08/2015.

MOISÉS, J. A. Cultura política, instituições e democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 66, p. 11-43, fev. 2008.

O'DONNELL, G. Delegativa democracy. *The Journal of Democracy*, v. 1, n. 5, p. 7-23, jan. 1994.

_____. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

_____. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 29, p. 147-168, nov., 2007.

PELIZZO, R.; STAPENHURST, F. *Government accountability and legislative oversight*. New York: Routledge, Taylor and Francis Group, 2014.

PÉREZ, S. M. *La fiscalización superior en México*. Auditorías al desempeño de la función de desarrollo social. Documento de Trabajo n. 123. Cidade do México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2011.

PESSANHA, C. *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. São Paulo: USP, 1997. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo.

_____. Accountability e controle externo no Brasil e na Argentina. In: GOMES, A. C. (Coord.) *Direitos e Cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

_____. Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil. In: SCHWARTZMAN, L.; SCHWARTZMAN, I.; SCHWARTZMAN, F.; SCHWARTZMAN, M. (Orgs.) *O Sociólogo e as Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

PLANCARTE, R. C. El déficit de redición de cuentas en las administraciones públicas locales de México y su opacidad ante el ciudadano: el papel que juega la Auditoría Superior de la Federación. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 17., 30 out.-2 nov. 2012, Catagena, Colômbia. *Anais...* Catagena: Clad, 2012.

PRZEWORSKI, A. O Estado e o cidadão. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; Wilhein, Jorge; SOLA, Lourdes. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo, São Paulo, Brasil: Unesp e Enap, 1999.

PRZEWORSKI, A. *States and markets: a primer in political economy*. New York: Cambridge University Press, 2003.

QUEIROZ, L. *Política pública de acesso gratuito à justiça aos necessitados no Brasil: uma análise institucional dos seus problemas de execução*. Piauí: UFPI, abr. 1987. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política pela UFPI, Piauí.

RAGIN, C. Qualitative comparative analysis using fuzzy sets (fsQCA). In: RIHOX, B.; RAGIN, C. (Eds.) *Configurational comparative methods: qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. Los Angeles: Sage, 2009.

SANTISO, C. *Auditing for accountability? Political Economy of government auditing and budget oversight in emerging economies*. Baltimore: John Hopkins University, 2007. Tese (Doutorado em Filosofia) – John Hopkins University, Baltimore.

SHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

TSEBELIS, G. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

WEINGAST, B. Caught in the middle: the president, congress, and the political-bureaucratic system. In: ABERBACH, J.; PETERSON, M. (Eds.). *Institutions of American democracy: executive branch*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

WORLD BANK, *Features and functions of supreme audit institutions*. Prem Notes nº 59, 2001. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/premnote59.pdf>>. Acesso em: 12/08/2015.

Documentos consultados

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 800/2017*. Representação autuada por determinação do Acórdão 3011/215-TCU-Plenário, para análise dos indícios de irregularidades relacionados ao Projeto 1645717.0001/2007, concernente à participação acionária na empresa JBS, visando à sua capitalização, com a finalidade de adquirir a empresa americana Swift Foods & Co. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/data/files/27/E4/7A/88/E29CB5101CFB1BB51A2818A8/034.930-2015-9%20-%20BNDES%20e%20JBS.pdf>>. Acesso em: 22/08/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório anual de atividades: 2016*. Brasília: Secretaria Geral da Presidência/TCU, 2017. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>>. Acesso em: 22/08/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório anual de atividades: 2015*. Brasília: Secretaria Geral da Presidência/TCU, 2016. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>>. Acesso em: 22/08/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório anual de atividades: 2014*. Brasília: Secretaria Geral da Presidência (TCU), 2015. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>>. Acesso em: 22/08/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Regimento Interno do Tribunal de Contas da União*: boletim do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2015. Disponível em: <file:///Users/moniquemenezes/Downloads/regimento.pdf>. Último acesso em: 14/06/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Primeira Turma. *Mandado de segurança 33.340 Distrito Federal*. Brasília: STF, 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8978494>>. Acesso em: 22/08/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório anual de atividades*: 2013. Brasília: Secretaria Geral da Presidência/TCU, 2014. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>>. Acesso em: 22/08/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório anual de atividades*: 2012. Brasília: Secretaria Geral da Presidência/TCU, 2013. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>>. Acesso em: 22/08/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório anual de atividades*: 2011. Brasília: Secretaria Geral da Presidência/TCU, 2012. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>>. Acesso em: 22/08/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório anual de atividades*: 2010. Brasília: Secretaria Geral da Presidência/TCU, 2011. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>>. Acesso em: 22/08/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório anual de atividades*: 2009. Brasília: Secretaria Geral da Presidência/TCU, 2010. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>>. Acesso em: 22/08/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório anual de atividades*: 2008. Brasília: Secretaria Geral da Presidência/TCU, 2009. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>>. Acesso em: 22/08/2017

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório anual de atividades*: 2007. Brasília: Secretaria Geral da Presidência/TCU, 2008. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>>. Acesso em: 22/08/2017.

BRASIL, *Constituição Federal*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12/08/2016.

MÉXICO. *Ley Federal de Transparencia e Acceso La Información Pública Gubernamental*. 2016. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf>. Último acesso em: 29/08/2017.

MÉXICO. *Ley de Fiscalización y Redinción de Cuentas de la Federación*. 2016a. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRFCF.pdf>. Último acesso em: 14 de Junho de 2018.

MÉXICO. *Ley Federal de Transparencia e Acceso La Información Pública Gubernamental*. 2002.

MÉXICO. *Informe general cuenta pública*: 2015. México: Auditoria Superior de la Federación, Cámara dos Diputados. 2016. Disponível em: <http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria>. Último acesso em: 29/08/2017.

MÉXICO. *Informe general cuenta pública*: 2014. México: Auditoria Superior de la Federación, Cámara dos Diputados, 2015. Disponível em: <http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria>. Último acesso em: 29/08/2017.

MÉXICO. *Informe general cuenta pública*: 2013. México: Auditoria Superior de la Federación, Cámara dos Diputados, 2014. Disponível em: <http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria>. Último acesso em: 29/08/2017.

MÉXICO. *Informe general cuenta pública*: 2012. México: Auditoria Superior de la Federación, Cámara dos Diputados, 2013. Disponível em: <http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria>. Último acesso em: 29/08/2017.

MÉXICO. *Informe general cuenta pública*: 2011. México: Auditoria Superior de la Federación, Cámara dos Diputados, 2012. Disponível em: <http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria>. Último acesso em: 29/08/2017.

MÉXICO. *Informe general cuenta pública*: 2010. México: Auditoria Superior de la Federación, Cámara dos Diputados, 2011. Disponível em: <http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria>. Último acesso em: 29/08/2017.

MÉXICO. *Informe general cuenta pública*: 2009. México: Auditoria Superior de la Federación, Cámara dos Diputados, 2010.

MÉXICO. *Informe general cuenta pública*: 2008. México: Auditoria Superior de la Federación, Cámara dos Diputados, 2009.

MÉXICO. *Informe general cuenta pública*: 2007. México: Auditoria Superior de la Federación, Cámara dos Diputados. 2008.

Monique Menezes

Possui doutorado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ). Atualmente é professora adjunta da Universidade Federal do Piauí (UFPI), atuando nos Programas de Mestrado de Ciência Política e Gestão Pública e no Bacharelado de Ciência Política. Contato: moniquemenezes@gmail.com