

O controle dos recursos públicos e a função política do Legislativo: aspectos da experiência internacional

João Paulo M. Peixoto e
Nelia Pamplona C. Lima

“Em todo Estado bem governado a prosperidade é uma coisa sagrada; nas democracias é a única coisa sagrada”.
Anatole France.

Sumário

1. Introdução. 2. Antecedentes. 3. França. 4. Inglaterra. 5. Estados Unidos. 6. O *General Accounting Office* – GAO. 7. Conclusão.

1. Introdução

A Democracia não pode e não deve ser apenas um mandamento constitucional a reger politicamente uma nação. Tanto precisa estar embebida na sociedade por meio de uma cultura cívica, quanto praticada no âmbito da gestão governamental, por meio de diversos mecanismos institucionais.

Entre eles, o princípio de *check and balances* previsto pelos patriarcas do regime presidencialista americano constitui-se em elemento fundamental a dar conseqüência ao princípio montesquiano da separação e independência dos poderes, destinado a evitar a concentração de força em um só governante ou num determinado ramo de poder, garantindo, assim, um governo democrático.

O controle externo e seus mecanismos materializam esses “pesos e contrapesos” fundamentais para a garantia da liberdade política, da gestão governamental democrática,

João Paulo M. Peixoto é Professor da UnB.

Nelia Pamplona C. Lima é Mestre em Administração Pública e Governo pela UnB e Superintendente de Recursos Humanos do CNPq.

da *accountability* e da eficiência da administração pública.

A própria noção moderna do *public service* surgiu impregnada dos princípios – hoje prioritariamente ressaltados – de necessidade crescente de aprimoramento dos mecanismos de controle das atividades governamentais, seja no âmbito político, seja no âmbito gerencial. O novo e crescente papel da sociedade civil veio dar maior importância ainda a esses mecanismos, dado o grau maior de interação das atividades governamentais e sua interdependência com os interesses da sociedade. O Estado, cada vez mais, não deve caracterizar-se como um guia da sociedade, e sim uma emanção da mesma.

A ação fiscalizadora exercida pelo Poder Legislativo se insere nesse arcabouço institucional. Politicamente, tanto legítima o princípio montesquiano, quanto garante a *accountability* e a *governance*, fundamentais para a legitimidade e consequente estabilidade dos sistemas políticos democráticos, independentemente do sistema de governo adotado.

Neste final de século, a reavaliação do papel do Estado e de suas instituições surge como tendência mundial.

Para que a democracia se expanda e consolide, as instituições devem proporcionar cada vez mais a transparência de seus atos, a participação da sociedade nas ações do Estado, tendo sempre como foco central o cidadão contribuinte, fonte das finanças públicas.

Este artigo resume aspectos do funcionamento do controle externo – nos níveis político e administrativo – em países europeus, com destaque para França, Inglaterra, e nos Estados Unidos da América.

2. Antecedentes

Os primeiros sistemas de controle surgiram no início da organização do governo, quando as instituições responsáveis pelo recebimento de tributos e pela realização das despesas com as organizações de serviços e atendimento ao cidadão perceberam a

necessidade de se criar algum tipo de controle dos gastos públicos.

Atualmente, a maioria dos países possui um ou mais órgãos responsáveis pelo exercício do controle dos recursos públicos.

Para Citadini (1995, p.12), o controle possui relações intrínsecas com a democracia: “não existe país democrático sem um órgão de controle com a missão de fiscalizar a boa gestão do dinheiro público”.

Algumas formas de controle financeiro são originárias de Roma e Grécia, ainda que não institucionalizadas.

João Gualberto de Oliveira, *apud* Citadini (1995), destaca a origem dos principais órgãos de controle. Na Itália, tem-se a *Corte Dei Conti*, instituída em 14 de abril de 1864, à qual compete a revisão das operações orçamentárias de receitas e despesas. Na França, a *Cour des Comptes*, instituída em 1807, foi considerada um marco para o controle dos atos da Administração Pública. O Tribunal de Contas, na Alemanha, originou-se na Alta Câmara Prussiana de Contas, criada em 1714. Em Portugal, as funções de fiscalização iniciaram-se de forma remota com a Casa dos Contos (1389-1761), Erário Régio (1761-1832) e outros órgãos similares até a criação do atual Tribunal de Contas em 1930, por exemplo.

No Brasil, o sistema de controle da Administração Pública teve início com a República, em 1891, após a iniciativa de Rui Barbosa de criar o Tribunal de Contas da União por meio do Decreto-Lei nº 966-A, de 7 de novembro de 1890. Após 1964, as atividades dos Tribunais de Contas foram restringidas, limitando-se o controle a eventos pontuais das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Os Tribunais mencionados são, na realidade, órgãos auxiliares dos Parlamentos, verdadeiros responsáveis pela fiscalização e controle na Administração Pública (controle externo); embora exista uma tendência a se relacionar o controle externo apenas aos Tribunais, é dever dos Parlamentos informar à sociedade, em nome da transparência

sobre a gestão da coisa pública, atos e programas de governo.

Entre os países que adotam o sistema de Tribunal de Contas (órgão colegiado), predominante nos países de formação latina, têm-se a Bélgica, Brasil, França e Itália. O Sistema de Controladoria (centrado em uma pessoa), predominante nos países de tradição anglo-saxônica, é adotado na Inglaterra, Estados Unidos, Dinamarca e Chile, entre outros.

Em ambos os casos, formas mais modernas e eficazes de fiscalização e controle têm sido exigidas dos órgãos responsáveis pelo controle, que devem possibilitar fiscalização ágil e desburocratizada, verificando a legalidade e a economicidade dos atos bem como incentivando o Governo a optar por ações menos onerosas.

Nesse sentido, vêm surgindo novas técnicas de auditoria e de administração para possibilitar a verificação do mérito do ato administrativo e reorganização dos instrumentos internos para apoiarem o controle externo, pois, com o Estado regulador que se avizinha – concentrando-se em suas áreas clássicas (segurança, saúde, educação) –, está sendo exigido dos órgãos de controle um novo formato adequado à nova realidade institucional.

Os Parlamentos, com a participação de Tribunais ou Controladorias, exercem o controle externo da gestão pública, sendo a existência desses órgãos, e o seu melhor desempenho, um indicador do grau de democracia existente no país.

Pereira J. (1989) apresenta um estudo comparado sobre os meios de controle experimentados pelos países da Europa Ocidental e Oriental, fruto de pesquisa realizada sob o patrocínio do Centro Europeu de Coordenação da Pesquisa e Documentação em Ciências Sociais, órgão vinculado à Unesco, sediado em Viena, com a participação de quinze Estados: Áustria, Bélgica, Bulgária, França, Grã-Bretanha, Hungria, Itália, Iugoslávia, Polônia, República Democrática da Alemanha e República Federal da Alemanha, Suécia, Suíça, e as, então,

Tchecoslováquia e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

As análises, concluídas em 1985, resultaram no compêndio “*L’administration en Europe de L’Est et de L’Ouest*”, que é de interesse ímpar para o Direito Público e de extraordinária oportunidade para a conjuntura brasileira pela possibilidade de subsidiar a legislação ordinária sobre o sistema de controles estabelecidos pela Constituição de 1988.

Aspectos do controle, como universalidade, imprescindibilidade, metodologia uniforme, dualidade de objetivos, técnicas assemelhadas, ambigüidades permanentes, diversidade do controle, organização política, organização administrativa e organização social, que, via de regra, estão presentes nos controles em nível mundial, são apresentados no texto de Pereira J. e podem ser assim resumidos:

Sobre a *universalidade do controle*, tem-se que, na Administração Pública, não importando o sistema jurídico ou o regime político, o controle guarda semelhanças e as suas finalidades não variam em substância, destinando-se a garantir a legalidade, a eficácia e a pertinência das ações dos órgãos administrativos do Estado, procurando manter o equilíbrio entre a realização do interesse público e o respeito aos direitos individuais.

Também são constantes a natureza e a estrutura dos controles; os controles internos são de responsabilidade dos órgãos executivos do Estado, enquanto o controle externo fica a cargo dos demais poderes ou dos cidadãos representantes legais ou comuns, o chamado controle social, via associações ou representantes da sociedade.

Como esses controles são acionados, o peso que se atribui a cada um deles depende do regime político administrativo de cada país, de sua cultura, das diferenças de ordem econômica, ideológica ou social que conferem identidade específica aos diversos sistemas.

Sobre a *imprescindibilidade do controle*, elencam-se algumas das razões destacadas:

1 – o controle é consequência da ação administrativa do Estado e deve garantir o bom funcionamento dessa ação, vez que ela interfere nas condições de vida e na prosperidade coletiva;

2 – controlar o uso dos poderes conferidos à Administração Pública significa a proteção dos cidadãos contra as arbitrariedades e zelo pela justiça e coerência das ações propostas pela autoridade.

A respeito da *metodologia uniforme*, fica evidenciado que, em todos os sistemas, ela é idêntica pelas suas funções básicas: corretiva, destinada a investigar, emendar; preventiva, para evitar erros e omissões; construtiva, para, ao determinar as causas dos erros, permitir aos órgãos competentes providenciar novos instrumentos para erradicá-los e também para punir erros e omissões.

Ainda, do ponto de vista de seu método de atuação, o controle é considerado o contraste entre a situação desejada e a real, e pressupõe três fases: a avaliação dos resultados obtidos, causas para o resultado e redefinição de regras para disciplinar as ações futuras.

Sobre a *dualidade de objetivos*, tem-se que os controles da Administração Pública destinam-se a duas finalidades: a da eficácia, que engloba as características próprias da ação administrativa ideal (alcance dos objetivos estabelecidos no tempo oportuno e pelo menor custo), sendo um controle de qualidade e os seus atos de caráter político, e a da regularidade, que verifica a conformidade da ação administrativa às normas jurídicas que a ela forem aplicáveis.

Sobre as *técnicas assemelhadas*, existem muitas modalidades de controle e são semelhantes às técnicas empregadas para a sua efetivação. Pode haver controle prévio, quando da edição do ato administrativo (por exemplo, o Conselho de Estado Francês manifesta-se sobre projeto de lei ou decreto): esses controles, conhecidos como de legalidade, podem, em alguns casos, oferecer ponderações para prevenir equívocos de orientação, alcançando o mérito da decisão.

Há, também, controles durante a execução das ações administrativas de médio e longo prazo e controles *a posteriori* realizados pelas Cortes de contas.

Quanto às *ambigüidades permanentes*, tem-se que o controle da Administração Pública necessita de permanente ajuste dos meios aos vários sentidos relacionados aos sistemas de controle. É preciso conciliar a brevidade que requer a ação administrativa com a morosidade que resulta dos mecanismos dos processos de controle, bem como estabelecer critérios de julgamento que respondam à supervisão padronizada. Em razão das demandas sociais crescentes, os serviços públicos passam por constante remanejamento, o que implica inovar os modos e técnicas de controle, devendo-se optar entre adaptar os já existentes ou criar-se novas técnicas.

Sobre a *diversidade do controle*, com relação à estruturação de um sistema de controle na Administração Pública, seus pesos e como organiza-se, obedece à lógica que reflete necessidades objetivas e coerentes do regime a que se destina, sempre envolvendo variáveis culturais e ideológicas.

Com relação à *organização política*, a Administração Pública pode reconhecer ou desconhecer os direitos dos seus cidadãos, assim como pode usar corretamente ou abusar de seus poderes. Como resultado dessas tensões, podem surgir conflitos que os meios de controle buscam evitar ou disciplinar:

1 – o passado influencia na imagem que uma sociedade constrói sobre a Administração Pública e os seus meios de controle. A maioria dos países da Europa Ocidental, desenvolvidos em oposição às monarquias absolutistas, considera a Administração como um poder exterior à sociedade, capaz de, eventualmente, atentar contrariamente aos interesses dos indivíduos.

2 – conter a Administração nos limites permitidos pelos textos legais é preocupação essencial nesses países. O sistema de controle baseia-se nos freios e contrapesos entre os poderes, que repassam parcela desse

controle aos Tribunais. Porém, os mecanismos essenciais de controle se limitam mais aos poderes que se equilibram ou aos Tribunais, mas incluem ainda órgãos de representação direta das comunidades que detêm o poder político por definição.

A respeito da *organização administrativa*, o nível de centralização político-administrativa, a hierarquia da autoridade e a maior ou menor independência entre os poderes influenciam o sistema de controle.

A pesquisa revela também que, quanto aos poderes de superiores hierárquicos, com relação às atividades de seus subordinados, serão menores quando for maior a desconcentração de funções. Exemplo dessa situação verifica-se na Suécia, onde cada funcionário é independente na edição de atos administrativos dentro da sua esfera de atribuições e de competência. Não existe o poder de rever ou revogar atos administrativos de ofício pelos escalões superiores, a menos que o interessado solicite o reexame por se considerar lesado. Nos sistemas de hierarquia forte, a última palavra cabe ao superior máximo. Também a abrangência do controle interno tem repercussão sobre os controles externos.

A respeito da *organização social*, que visa proteger direitos individuais em virtude de erros ou de abusos da Administração Pública, é uma preocupação dos sistemas de controle, variando a relevância em reconhecer esses direitos conforme o país e a conjuntura. O Leste europeu vem enfatizando a necessidade de respeito aos interesses legítimos dos cidadãos. Os demais países vêm completando os

“clássicos direitos individuais abstratos com direitos a prestações sociais concretas, resultando na intervenção objetiva da Administração Pública em setores privados em que anteriormente não havia interferência estatal”.

Finalizando, a chefe da pesquisa em referência da agência da Unesco, Celine Wiener, e o Vice-Diretor do Instituto do Estado e do Direito da Academia Polonesa de

Ciências, Janusz Letowski, apud Pereira J. (1989), destacam, quanto aos aspectos do controle, como

“situações comuns dos países envolvidos na pesquisa: a imprescindibilidade, a metodologia uniforme, a dualidade de objetivos, as técnicas assemelhadas e as ambigüidades permanentes do controle.”

Como situações variáveis, “a organização política, a organização administrativa e a organização social, condicionadoras do sistema” (1989, P.29). Vale acrescentar que os diferentes aspectos abordados, resultantes dessa pesquisa, podem ser considerados como situação presente dos controles na Administração Pública em nível mundial.

Ressalte-se que a maioria dos autores que tratam do tema controle na Administração Pública são originários da área do Direito, na qual existe uma tendência em abordá-lo enfatizando a conformidade da ação administrativa com as normas jurídicas estabelecidas para o controle (legalidade), em que estão presentes a idéia de punição, quando não se conformam com as normas, sem observar o verdadeiro objetivo da função administrativa do controle preconizada pelos teóricos da administração científica. Isso ocorre em razão do controle, do ponto de vista do Direito (legal), visar ao cumprimento da lei e à punição para aqueles que deixarem de cumpri-la.

Como este trabalho pretende analisar o controle realizado na Administração Pública do ponto de vista da função administrativa deste, chama-se a atenção para os objetivos do controle no contexto da Administração, que são o de monitoramento e o de reorientação da ação a ser realizada.

A finalidade da Administração é a ação. Não faz sentido um controle apenas para conformar-se com a lei, pois este deve auxiliar para que se alcancem os objetivos estabelecidos em tempo hábil e pelo menor custo, o que significa, na Administração Pública, observar o princípio da economicidade.

3. França

Também não se justifica um controle para punir. Punir não evita o prejuízo causado e, para a Administração, a punição pode resultar na exclusão de um membro e, portanto, na perda de recursos, prejudicando a ação.

No texto de Pereira J. (1989), é mencionada, como função básica do controle, a punição, bem como as fases do processo de controle.

Essa idéia de punição está presente no Direito (aspecto legal). É uma herança negativa do controle, conforme demonstrado na abordagem sociológica, que deve ser evitada, pois pode ser considerada como uma das causas para o não-funcionamento do controle. Para a Administração, conforme mencionado, não interessa a punição, mas a realização da ação de modo eficaz.

Apontam-se ainda como fases do processo do controle a avaliação dos resultados, causa para esses resultados e redefinição de regras para disciplinar as ações futuras (ações corretivas), ficando claro que, dessa forma, está-se considerando o controle do ponto de vista da Administração. Deve-se acrescentar, porém, àquelas fases do controle, o estabelecimento de parâmetros antes da avaliação dos resultados e o monitoramento antes da redefinição das regras, conforme prevê a função administrativa do controle.

De acordo com o texto de Pereira J., a eficácia é considerada como aspecto essencial, englobando as características próprias da ação administrativa ideal. A conciliação dos vários métodos de controle, via de regra morosos, com a celeridade da ação administrativa, na qual o tempo é uma variável que envolve custos, recursos e desperdício que podem inviabilizar o controle, é aspecto importante a ser observado em um sistema de controle.

Será abordado, a seguir, o funcionamento dos mecanismos de controle na França, Inglaterra e Estados Unidos, países onde esses mecanismos estão mais avançados, com o objetivo de buscar, em suas experiências, soluções que possam ser adequadas ao aperfeiçoamento do sistema de controle no Brasil.

A Constituição da França de 1958 institui um regime híbrido de governo, com Legislativo bicameral, composto pela Assembléia Nacional e pelo Senado. A Constituição concede à Assembléia Nacional poder de votar moção de censura, que causa a demissão do governo. Já o Presidente da República tem a prerrogativa de dissolver a Assembléia Nacional. Existe, em teoria, amplo poder de controle político do Parlamento sobre a atuação do governo em função da possibilidade de ser votada uma moção de censura, que tem um caráter especial.

“as extremas sutilezas e os delicados mecanismos da moção de censura e do direito de dissolução, característicos do regime parlamentar, seu caráter precipuamente político afastam exame mais aprofundado, num estudo sobre o controle de Administração Pública, que visa sobretudo à atividade administrativa cotidiana” (Cadart, *apud* Medauar, 1990, p. 115).

Por sua vez, Ferreira & Costa (1993) destacam como ações do controle governamental na França as questões do parlamento ao governo, as Comissões de Inquérito e de Controle e a Moção de Censura ao Governo. As Questões do Parlamento (escritas) ao Governo são mais um meio de informação que de controle. Elas são formuladas por um parlamentar, por pedido de um eleitor, para a obtenção de informações precisas da Administração. A resposta é dada em um prazo máximo de um mês e publicada no Diário Oficial.

Sobre a censura do Parlamento ao Governo, afirmam a princípio que o Governo é responsável perante a Assembléia Nacional, por isso está sujeito a sua censura e, conforme art. 49 da Constituição de 1958, são três as hipóteses nas quais a responsabilidade do Governo é questionada pela Assembléia:

1 – o Governo, por sua própria iniciativa, após a deliberação do Conselho de Ministros, solicita à Assembléia voto de confiança

sobre seu programa ou sobre declaração de política geral. Nesse caso, a votação realiza-se em condições normais com contagem separada dos votos positivos, negativos e das abstenções. Se os votos negativos forem mais numerosos que os positivos, o Governo é obrigado a pedir demissão, porém nada obriga o Governo a submeter seu programa à Assembléia, por isso muitos deixam de fazê-lo.

2 – a Assembléia pode questionar a responsabilidade do Governo por meio de uma Moção de Censura, que apenas pode ser apresentada se contar com a assinatura de um décimo dos deputados. A votação só ocorre 48 horas após a apresentação da moção à Mesa da Assembléia, que se dá em condições especiais: só contam os votos a favor da Moção; não participam do escrutínio os deputados que não votam a favor, assim os que se abstêm voluntariamente são confundidos com os partidários do Governo. Se for rejeitada, os deputados não poderão propor outra Moção na mesma sessão legislativa. Por deliberação do Conselho de Ministros, o Primeiro-Ministro pode vincular a permanência do Governo à aprovação de projeto de lei pelo Parlamento. O texto é considerado adotado quando a oposição não apresenta Moção de Censura nas próximas vinte e quatro horas. Caso seja apresentada Moção, a votação dirá respeito a ela e não ao texto em questão. Rejeitada a Moção de Censura, considera-se o texto aprovado; o contrário leva o Governo a pedir demissão.

Observam ainda Ferreira & Costa que, no caso francês, como na maioria dos países de regime parlamentarista, o Executivo sobrepõe-se ao Legislativo quanto à iniciativa das leis. Apesar de toda a legislação passar formalmente pela Assembléia Nacional e pelo Senado, 90% dos projetos de lei têm origem no governo.

Sobre os meios de controle parlamentar na França, são destacados os seguintes mecanismos, de acordo com Medauar (1990):

1 – *Questões*: são os instrumentos mais simples e mais freqüentemente utilizados pelo Parlamento para buscar esclarecimentos ou notícias da atuação do governo e da

administração: podem ser solicitadas informações orais ou escritas ao ministro ou aos órgãos do governo. Geralmente, não há necessidade de voto para realizar esse procedimento. Na prática, sua finalidade é evidenciar situações merecedoras de atenção do governo e da opinião pública e não exatamente de conhecer os fatos, às vezes já conhecidos¹.

No sistema francês, essas questões são propostas pelos membros do Parlamento ao Primeiro-Ministro e enviadas pelo presidente da Câmara a que pertencem. O ministro ou o secretário de estado responde ao autor das questões. As questões orais ou escritas são publicadas no jornal oficial dos debates da Câmara. A Constituição de 1958 prevê no art. 28 uma sessão por semana para as questões orais, que são de três tipos: *orais simples, orais com debates e questões de atualidade*.

Nas questões orais simples, o Parlamento realiza exposição de cinco minutos seguida de resposta do representante do governo e debate entre eles. Por sua vez, nas questões orais com debates, são permitidas discussões sobre problemas que criam situações constrangedoras ao governo. Quanto às questões de atualidade, criadas em 1969 e modificadas em 1974, é reservada uma hora da sessão semanal para elas, que podem ter sido apresentadas ao governo antecipadamente ou até às 14 horas do dia em que ocorrerá a sessão. O Primeiro-Ministro e os ministros interessados preparam suas respostas até a abertura da sessão, às 15 horas.

Já as questões escritas não são objeto de exposição em sessão pública. Elas são divulgadas no jornal oficial dos debates parlamentares; o Governo também responde por meio de publicação nesse jornal. As questões escritas que não são respondidas nos prazos fixados se transformam em questões orais. Se a resposta oral a essas questões não for satisfatória, tornam-se questões orais com debate. Se não forem corretamente explicadas, há a possibilidade de transformarem-se em moção de censura.

2 – *Comunicações de documentos*: de acordo com a legislação francesa, as comunicações do Governo ao Parlamento são numerosas e permanentes, principalmente as de matéria financeira e econômica. Essas comunicações são enviadas ao presidente de cada Câmara ou às comissões competentes, para verificar as contas das empresas estatais, por exemplo.

3 – *Autorizações e aprovações diversas*: são as relacionadas com a verificação da legalidade ou do mérito de atos ou medidas a serem adotadas ou já adotadas pelo Executivo, possibilitando impedimento de eficácia ou a revogação, se o Parlamento negar anuência. Esse tipo de controle não é incluído nas técnicas de controle parlamentar por muitos autores, mas Medauar (1990) afirma que tais manifestações detêm características da atividade de controle².

4 – *Comissões de Inquérito e de Controle*: essas comissões são o principal instrumento de controle. Elas se formam com a finalidade de investigar fatos determinados e submeter as conclusões ao Plenário. Sua finalidade é o exame da gestão dos serviços públicos e das empresas estatais; têm duração limitada a seis meses; seus debates são secretos; não são constituídas para investigar matéria *sub judice*; pode-se sancionar com multa o não-comparecimento de pessoas convocadas, o falso testemunho e o suborno de testemunhas. Apenas a Câmara a que pertencem decide a divulgação de seu relatório e se realizam debates sobre as conclusões.

Detalhando um pouco mais o trabalho dessas Comissões de Inquérito e de Controle, Ferreira & Costa (1993) esclarecem que a diferença entre elas relaciona-se ao seu objeto: as de Inquérito recolhem informações sobre fatos determinados; as de Controle examinam a gestão administrativa, financeira e técnica de serviços públicos ou de empresas nacionais.

5 – *Delegações parlamentares*: criadas em 1974 por leis especiais, as delegações parlamentares são incumbidas de acompanhar questões importantes para o Parlamento e

de informar com exatidão às Câmaras sobre essas matérias.

6 – *Controle da aplicação das leis*: em função da ocorrência de atrasos ou de omissões na publicação de decretos de aplicação das leis, em razão do surgimento dos regulamentos autônomos permitidos pela Constituição de 1958, o Senado organizou sistema de controle da aplicação das leis para acelerar a publicação de decretos regulamentadores e de obter redação adequada. Esse trabalho é coordenado pela Mesa do Senado que, na abertura de cada sessão legislativa, apresenta um balanço da ação do governo quanto à aplicação dos textos legislativos; as comissões permanentes, por intermédio do presidente e dos assessores, fazem estudo minucioso sobre a aplicação dos textos da matéria de sua competência; a comissão examina as conclusões desse estudo e propõe as medidas consideradas adequadas; questões orais ou escritas com ou sem debate ao ministro responsável. Todas essas conclusões e propostas são publicadas no boletim de informações rápidas do Senado.

Apesar de o sistema francês propiciar ao parlamento vários meios de controle da Administração, Braibant, Questiaux & Wiener, Waline, apud Medauar (1990), fazem referência à ineficácia ou à fragilidade da fiscalização parlamentar na França, mencionando que,

“com exceção das gestões individuais dos parlamentares em favor de seus eleitores, todos os meios de controle são pouco utilizados e pouco eficazes; as duas Casas que formam o Parlamento não dispõem de tempo nem de facilidades práticas, nem de meios jurídicos de exercer controle aprofundado e permanente sobre os serviços e os funcionários”.

Para Soares (1989), parte do sistema de controle da França, a *Cour des Comptes*³ foi criada pela lei de 16 de dezembro de 1807, com atribuição de controle *a posteriori* sobre as finanças do país e das administrações locais. Suas decisões são passíveis de

reforma em “grau de cassação” pelo Conselho de Estado (órgão do sistema francês com poder jurisdicional, comparável ao Supremo Tribunal brasileiro ou à Corte Suprema dos Estados Unidos). A Corte de Contas comunica as irregularidades administrativas ao Legislativo para os efeitos da conta geral do ano financeiro e responsabilidade dos ministros.

A *Cour des Comptes* (Corte de Contas), além de estender a sua vigilância sobre as administrações governamentais e comunais, fiscaliza as instituições de direito privado que recebem subvenções e auxílios dos governos. A competência da Corte de Contas consta da Constituição da França, que, em seu art. 47 (6º parágrafo), dispõe que cabe a ela assistir ao Parlamento e ao governo no controle da execução das leis de finanças. Esse órgão é composto por ministros nomeados pelo Conselho dos Ministros (art. 13 da Constituição).

A Corte de Contas na França tinha na sua origem funções contábeis e formais, sendo ampliadas posteriormente para o controle de mérito. Ela colabora com o Poder Legislativo para elaborar, para acompanhar e para apreciar a pós-execução do orçamento. Seu corpo técnico é formado por um Primeiro-Presidente, sete Presidentes de Câmara, oitenta Conselheiros Mestres, cento e oito Referendários e cinquenta e três Auditores (Couto, 1993).

Outra opção para o Controle do Mérito na França são os contratos de gestão do setor empresarial do Estado. Esses contratos com entidades selecionadas da administração direta ficam sob a supervisão do Ministério Titular, órgão responsável pelo controle nesses casos. De acordo com o seu desempenho, o contrato de gestão é renovado ou cancelado.

Todos os contadores públicos submetem anualmente suas contas à Corte de Contas sob pena de multa.

As contas são recebidas pela sede da Corte em Paris e submetidas ao exame de um auditor ou conselheiro-referendário (1º exame); a seguir, por um conselheiro-chefe

(2º exame). Após, é efetuado o julgamento por uma das Câmaras da Corte; caso o contador seja declarado desobrigado, as garantias adotadas pelo Tesouro sobre o patrimônio do contador são liberadas. Se o contador estiver em débito, as cauções são mantidas, acrescidas da hipoteca judicial, sendo a decisão transmitida ao Ministro das Finanças para execução. Quando se verifica malversação, o Ministério Público, que atua junto à Corte, aciona as jurisdições repressivas (Waline, *apud* Medauar, 1990).

Existe ainda, para o controle financeiro externo, a Corte de Disciplina Orçamentária, criada em 1948 com o objetivo de instituir responsabilidade efetiva dos ordenadores; sob a sua jurisdição estão todos os funcionários, exceto os Ministros que atuam na execução do orçamento, os agentes que recebem recursos financeiros do Estado (austriacos, sociedades de economia mista).

A fiscalização financeira externa na França realiza-se pela atividade da Corte de Contas, para os contadores públicos, e pela Corte de Disciplina Orçamentária, para os ordenadores de despesa (exceto os Ministros).

4. Inglaterra

Na Inglaterra, berço do parlamentarismo e do sistema democrático de controle, cujo sistema representativo nasceu com a Magna Carta de 15 de julho de 1215, o controle financeiro externo compete à Câmara dos Comuns e é realizado pela Comissão de Contas Públicas e do Controlador e Auditor-Geral (*Comptroller and Auditor General*).

Também segundo Medauar (1990), as ações de controle da Administração Pública estabelecidas pelo Parlamento inglês revestem-se de maior força que o controle na França. Serão apresentados, a seguir, os meios de controle parlamentar na Inglaterra:

1 - *Questões*: utilizadas para buscar informações do governo; os parlamentares devem informar o seu conteúdo à Presidência da Casa; os textos das questões são distribuídos aos parlamentares; o Governo

tem o prazo mínimo de dois dias para responder; as respostas por escrito são utilizadas para os casos individuais ou para detalhes administrativos. As questões orais são tratadas por uma hora durante as sessões semanais; parte desse tempo é dedicada às respostas enviadas pelo Primeiro Ministro. Quando as respostas não forem claras, são solicitados pedidos de esclarecimentos ou debates.

Os períodos destinados às respostas, segundo H. W. Clark, *apud* Medauar, são chamadas *Question Time*, um dos mais populares aspectos do funcionamento do Legislativo inglês. As questões com respostas orais são os mais importantes mecanismos de verificação do comportamento do Governo de que dispõe a oposição, principalmente pela repercussão que se atribui às respostas do governo com relação às questões mais polêmicas.

Durante uma hora por dia, de segunda a quinta-feira, os deputados formulam perguntas aos Ministros sobre o funcionamento do Governo por meio das *Question Time*. O Primeiro Ministro tem às terças e quintas semanais as suas *Question Time*, quando se defronta com os deputados no Parlamento.

2 – *Comissões de Inquérito (Tribunals of Inquiry)*: são formadas por decisão das duas casas do Parlamento, com amplos poderes de investigação. Tratam de assuntos de imediato interesse público. São integradas por pessoas não-vinculadas ao Parlamento, mas por esse designadas. São presididas por magistrado da Corte Suprema; possuem fortes poderes de instrução quanto ao comparecimento de testemunhas e à obtenção de documentos. No final dos trabalhos, são redigidos relatórios, submetidos ao Parlamento.

3 – *Comissões Especializadas*: utilizadas para examinar matérias específicas e relatar à Casa. São compostas de 15 membros, número menor do que o das Comissões Permanentes, com 20 a 50 membros. Possuem poder de convocar testemunhas e requerer documentos do governo. Em 1986, em razão de críticas sobre a ineficácia do Poder

do Parlamento de controlar e da carência de informações devidas pelo Executivo, foi criado um novo tipo de comissão especializada para verificar atividades de determinado serviço, com poder para convocar o Ministro competente para prestar esclarecimentos, relatando posteriormente à Casa. As três comissões mais conhecidas do Parlamento inglês são:

Comissão de Contas Públicas (*The Public Account Committee*), criada em 1861, compõe-se de 15 membros designados em cada sessão legislativa pela Câmara dos Comuns, sendo praxe indicar proeminente membro da oposição para presidi-la. É auxiliada pelo *Comptroller and Auditor General* e por altos funcionários do Tesouro. Essa Comissão tem poderes para interrogar funcionários e convocá-los para exibir documentos. Examina a regularidade da despesa, investiga falha ou negligências administrativas que causem desperdícios de recursos públicos.

Comissão das Estatais (*The Select Committee on Nationalized Industries*), criada com o objetivo de verificar relatórios e contas de empresas estatais, cujos recursos são total ou parcialmente votados pelo Parlamento ou liberados pelo Tesouro. A diretoria das estatais é designada por ministros. Essas comissões também interrogam empregados ou diretores das estatais com a assistência de pessoas dotadas de conhecimentos especializados. Se os recursos das estatais forem votados pelo Parlamento, o orçamento é verificado pela Comissão de Orçamento e as contas pela Comissão de Contas Públicas.

Controle da Legislação Delegada (*Statutory Instruments Act*): essa Comissão, estabelecida em 1946, realiza controle de especial relevo; confere ao Parlamento direito de vigilância sobre regulamentos editados pelo Executivo para execução das leis. Geralmente os atos de aplicação de leis recebem aprovação prévia do Parlamento, exceto em casos de regulamentos ou de ordens de compras obrigatórias. Esse controle ocorre, também, por meio de

investigações sobre atos editados pelo Executivo em relação à aplicação de leis, sendo o Parlamento cientificado quanto aos atos do Executivo não definidos claramente, redundando excesso de poder a órgãos administrativos. É realizado, principalmente, por Comissão Especializada Conjunta de instrumentos legais, com integrantes da Câmara dos Comuns e dos Lordes. Quando exigido, essa Comissão examina projetos de regulamentos.

O *Exchequer and Audit Department Act of 1966*, que criou a função de *Comptroller and Auditor General*, é um órgão parlamentar composto por 15 deputados. É a ele que se reporta o *Comptroller* e apresenta seu relatório geral sobre execução orçamentária. As inspeções realizadas pelo *Comptroller and Auditor General* são efetivadas de surpresa e ficam à sua escolha os setores a serem auditados, fazendo com que todas as unidades se empenhem em ter regulares os seus procedimentos sujeitos a investigação (Laubé).

O sistema de controle inglês inspirou diversos países na adoção de institutos similares, tanto em nível constitucional como em nível infraconstitucional. O *Comptroller*, com seus auxiliares, tem a função de acompanhamento da execução orçamentária sem nenhum vínculo hierárquico em relação ao Gabinete de Ministros, embora colabore com o Tesouro.

Medauar (1990) apresenta como exemplo de fiscalização o Controlador e Auditor-Geral, funcionário do Parlamento, responsável pela Comissão de Contas da Câmara dos Representantes (*Public Accounting Committee*), que é nomeado pela Coroa e permanece no cargo enquanto atuar de modo correto, só podendo ser destituído por meio de moção conjunta das duas Câmaras do Parlamento.

Suas principais funções são fiscalizar os gastos públicos e verificar se os recursos foram gastos de acordo com as finalidades estabelecidas quando da aprovação pelo Parlamento. Também realiza auditoria sobre as contas de todos os departamentos do

Governo e procura assegurar que o dinheiro seja aplicado de acordo com as finalidades para as quais foi votado. Dispõe de amplo grupo de auditores, alguns dos quais permanecem junto aos órgãos do Governo, realizando auditorias de contas ou acompanhando as despesas.

O Controlador e Auditor-Geral, com sua equipe de aproximadamente quinhentos funcionários, faz um controle mais detalhado sobre as contas públicas, por meio das Comissões Especiais (*Select Committees*). Como funcionário da Coroa, ele libera o dinheiro para os Ministérios, autorizado pelo Orçamento. Controla o trabalho de cada um deles, verificando se o dinheiro foi aplicado como aprovado e se foi usado com parcimônia. Os relatórios e propostas do Controlador e Auditor-Geral são o ponto de partida do trabalho da Comissão das Contas Públicas.

5. Estados Unidos

O Congresso americano, por meio de suas comissões, auxiliado pelo *GAO-General Accounting Office*, dispõe de poderes para controlar a Administração Pública mais importantes que o Parlamento britânico. Alguns mecanismos de controle estão inseridos na denominada “colaboração dos poderes” e, apesar de não constarem de forma expressa na Constituição, mas com base nela, transformaram-se em verdadeiros costumes constitucionais e consolidaram-se com o tempo.

Medauar apresenta os meios de controle do Congresso americano:

1 – a aprovação do Senado das nomeações do Presidente da República para as funções públicas federais: essas nomeações efetuadas pelo Presidente são aprovadas por maioria simples pelo Senado. O Presidente, secretários e outras autoridades administrativas, por delegação do Senado, podem nomear funcionários de grau inferior na hierarquia, participando da nomeação discricionária dos funcionários federais de grau superior. A possibilidade de rejeição existe, mas isso

raramente ocorre; o Senado dá ao Presidente a liberdade de nomear e o Presidente aceita que os senadores escolham titulares de funções federais para exercer atividades nos Estados.

2 – *aprovação de tratados internacionais e da nomeação de embaixadores*: é negociada e assinada pelo Presidente da República. Pela maioria de dois terços, o Senado aprova os tratados e as nomeações mais importantes. Esse poder do Senado é reforçado pela aprovação da nomeação de embaixadores. O Presidente da República tende a associar mesmo os senadores da oposição às negociações internacionais.

3 – *as Comissões Permanentes (Standing Committees)*: detêm determinados poderes de investigação e podem convocar funcionários para emitir opinião sobre projetos de lei ou para prestar explicações sobre as atividades de seu órgão. Para Burdeau, *apud* Medauar (1990), esse tipo de atuação possibilita o comparecimento de funcionário às comissões antes da emissão de parecer para a explicação de projetos referentes a atividades desenvolvidas pelos seus órgãos, permitindo estreito contato entre funcionários do Executivo e Comissões.

4 – *as Comissões de Inquérito (Investigating Committees)*: foram criadas para diversas finalidades, controlam a atividade da Administração, nas hipóteses de escândalo, catástrofe, mal-estar na opinião pública, reclamações dos cidadãos ou para o exame da aplicação de uma lei ou um conjunto de leis. Em suas atividades, podem interrogar membros do governo, qualquer pessoa ou funcionário, “sob pena de sanções semelhantes às judiciárias, que lhes compete aplicar” (1990, p.122). Também lhes são facultadas vistas de processos e documentos em tramitação na Administração, à exceção dos que o Presidente da República considerar secretos. No procedimento de *impeachment*, as Comissões fazem investigações preliminares.

5 – *Poder de “bolsa”*: é a possibilidade de o “Congresso norte-americano perturbar ou

mesmo paralisar a ação de setores da administração pública, limitando determinados créditos que lhes seriam destinados” (p.122). Se as autoridades administrativas comparecerem às comissões para justificar pedidos de créditos, as comissões ou o Congresso condicionam o parecer positivo ou a aprovação desses ao cumprimento de medidas pelo Executivo. Isso não se refere ao orçamento como um todo, mas à aprovação de créditos alocados para finalidades específicas (Debbasch, *apud* Medauar, 1990).

Na visão de Sharkanski (1974), os mecanismos do Congresso para o controle da Administração mais importantes no Poder Legislativo são as Comissões da Câmara e do Senado e o GAO – *General Accounting Office* –, instituições com todas as características de um órgão administrativo na área de jurisdição do Legislativo. Ele relaciona alguns aspectos do trabalho desses órgãos.

São três as comissões que exercem funções de controle em relação à Administração: Comissões Legislativas, Comissões de Apropriações e Comissões Especiais.

As Comissões Legislativas examinam a substância da legislação sobre os programas; dirigem as finalidades e os detalhes das atividades dos ministérios e revisam suas operações. Como alguns programas são autorizados por um tempo limitado, essas comissões devem reexaminar regularmente as atividades dos administradores.

As Comissões de Dotações dispõem de oportunidades mais regulares para examinar as atividades administrativas. Os chefes dos órgãos anualmente apresentam e defendem solicitações para o ano seguinte junto às subcomissões de dotação da Câmara e do Senado. As decisões principais em matéria de dotação são tomadas pelas subcomissões. As recomendações orçamentárias das subcomissões são enviadas sem modificação ao plenário da Câmara e do Senado por meio de suas matrizes, as Comissões de Apropriações Orçamentárias.

Sobre o controle de mérito nos Estados Unidos, foi criado sistema de medidas para

aférir a produtividade do setor público. O controle da Administração Pública nos Estados Unidos contempla a avaliação de políticas públicas e de programas do Governo. Aspectos dessa avaliação realizada pelo GAO e pelo OIG (*Office of the Inspector General*) são apresentados por Camargo (1992).

A Inspecoria-Geral – OIG, criada em meados de 1970, como resultado das exigências do Congresso e da sociedade por maior prestação de contas por parte do Governo (Lei de Inspecor-Geral, de 1978; Lei Pública nº 95.452), é uma unidade do Governo encarregada do planejamento, avaliação e orçamento.

A OIG foi criada para estimular a economicidade, a eficácia e a eficiência das operações federais e para evitar a fraude, o desperdício e a má administração. Possui escritórios independentes com autoridade legal e que possuem dupla responsabilidade, atendem aos órgãos onde estão sediados e ao Congresso. A OIG defende as conclusões do seu trabalho e tenta colocá-las nas discussões políticas.

Os escritórios da OIG possuem três funções: auditoria, investigação e inspeção. A auditoria pode ser externa ou interna; as investigações, criminais, civis ou administrativas, e as inspeções são consideradas avaliações voltadas para o cliente, sendo que o resultado dessas informações é divulgado e, às vezes, adotado pelos formuladores das políticas públicas do Executivo e do Congresso.

Apesar da importância desse trabalho, existem críticas para que não se leve em conta apenas os procedimentos administrativos e operacionais (a OIG enfatiza esses aspectos), que são limitados, mas que se valorize mais o impacto das ações do governo, ou seja, dos resultados.

Em que pesem as críticas, os trabalhos da OIG propiciam informações valiosas aos tomadores de decisão e suas avaliações, auditorias e inspeções são consideradas instrumentos importantes para a prestação

de contas por parte do governo perante o Parlamento.

Sobre a efetivação do controle, a elaboração orçamentária contribui para um controle mais efetivo no governo dos Estados Unidos da América. Na palestra do Professor John Lattimer, apresentada no Fórum Técnico sobre Orçamento e Políticas Públicas, em Belo Horizonte, em maio de 1996, Ayako (1977) destaca a importância do momento de aprovação do orçamento no Congresso americano, afirmando que existe um trabalho integrado entre a Comissão do Governo e a equipe técnica do Congresso, altamente especializada, com atividades definidas de controle e fiscalização, que discutem intensamente com os responsáveis pelos programas do governo, conforme a seguir mencionado:

“Uma assessoria técnica que recebe as sugestões do Governo no tocante ao orçamento e analisa o documento em detalhes no que concerne à proposta de alocação de recursos, inclusive quanto ao mérito dos programas sugeridos, compara a proposta com o orçamento anterior, e muitas vezes critica as mudanças propostas em relação aos programas aprovados pelo legislativo... gasta-se quase um mês na Comissão de Orçamentos discutindo a proposta do Executivo, analisando as sugestões de alocação de recursos, comparando o orçamento proposto com o orçamento do exercício anterior, analisando se os programas importantes estão andando bem e, se não estiverem, identificando o motivo, verificando se o dinheiro está sendo bem gasto, etc. Muitas vezes, a programação orçamentária de um exercício se baseia em sucessos ou fracassos de exercícios anteriores. Nem sempre concordamos com as propostas do Executivo. Isto gera um conflito comum entre Executivo e o Legislativo. O processo, porém, é muito mais político do que técnico. É negociado” (1977, p. 5).

Cabe registrar que no Brasil, do ponto de vista formal, a Comissão de Orçamento no Congresso Nacional faz trabalho similar sobre a proposta orçamentária. Porém, a profundidade com que essas questões são discutidas, os critérios usados, que tipo de parâmetros são considerados e até que ponto são avaliadas as políticas públicas para que possam orientar o trabalho do Congresso são questões a serem consideradas pelos atores envolvidos nesse processo.

Com relação ao Sistema de Informações, Alencar (1974), relatando sua experiência de estágio no Comparative Development Studies Center, filiado à Graduate School of Public Affairs, da State University of New York at Albany, nos Estados Unidos da América, dedicada a estudar assuntos dos parlamentos, relaciona alguns dos serviços oferecidos pelo *Congressional Research Service*, disponíveis na *Library of Congress*:

“... órgão detentor de toda a força da informação da *House* e do *Senate*... um dos mais respeitáveis centros de informação dos Estados Unidos – O Congressional Research Service (CRS). Na forja do CRS, uma avalanche diária de informações alimenta os bancos de dados; uma avalanche diária de informações deixa os bancos de dados, encadeando-se, amoldando-se, transformando-se, de forma a constituir-se na resposta certa, objetiva e imediata, quando possível, à pergunta do pesquisador” (Alencar, 1974, p.304).

O Departamento compõe-se de mais de 400 servidores, entre eles, juristas especializados e uma equipe multidisciplinar. O *Digest of Public General Bills and Resolutions*, uma das publicações da American Law Division – órgão do CRS –, oferece sinopse das leis e das resoluções de cada sessão legislativa. Atualizada por meio de suplementos impressos quinzenalmente, é acompanhada de índice por assunto, número do projeto, da lei, da resolução, nome do autor e o estágio da tramitação da matéria. O Congresso brasileiro conta com um banco de

dados similar, o Prodasen. O *Legislative Status Report* contém o resumo de textos legais expedidos durante cada sessão legislativa. *The Constitution of the United States of America Analyses and Interpretation* analisa a Constituição americana, artigo por artigo, à luz das decisões da Suprema Corte. Impressa em suplementos bienais, é revista de dez em dez anos.

Existem, ainda, diversas divisões especializadas em prestar informações nas mais diversas áreas de atuação do governo.

Outras publicações merecem destaque, tais como: *Selective Dissemination of Information*: contém compilações de citações de obras e periódicos relacionados com todas as áreas do conhecimento; *CRS Multilithed Reports*: lista mensal publicada com informações de interesse dos membros do Congresso. O CRS opera onze bancos de dados para o atendimento do Congresso americano, que conta, ainda, com o *Congressional Information Service* (CIS) e com a *National Congressional Analyses Corporation* (NCA), organizações privadas que trabalham com informações, avaliações, estudos e pesquisas de interesse do Congresso.

Sharkansky (1974) menciona o Escritório Executivo do Presidente como órgão que faz parte dos instrumentos de controle do Poder Executivo. Com maior destaque, figuram como mecanismos de controle administrativo o Escritório da Casa Branca, o Escritório do Orçamento e o Conselho de Assesores Econômicos, além de unidades com atribuições de informação, assessoramento e coordenação para uma faixa ilimitada de atividades.

O Escritório da Casa Branca é composto por um grupo especializado de auxiliares. É flexível e permite ao Presidente delegar às pessoas de sua confiança tarefas como coleta de informações, formulação de políticas ou de negociações. As atribuições desses auxiliares não são definidas em documento formal.

O Escritório do Orçamento (*Bureau of the Budget-BOB*) é a unidade com maior soma de poderes com referência ao sistema

administrativo de controle. Esses poderes são financeiros, mas ele exerce controle sobre a substância dos programas dos departamentos de gabinete, reforçando suas atribuições financeiras. No período do ciclo orçamentário anual, o BOB filtra os pedidos dos órgãos administrativos antes que eles sejam repassados para o Congresso. As recomendações do BOB são respeitadas pelo Congresso. Não existe solicitação financeira do Congresso sem a apreciação do BOB. O Escritório também controla a alocação de fundos do Tesouro para os órgãos a fim de evitar que ele gaste mais do que foi recomendado por este órgão.

O BOB exerce certo controle sobre a autoridade estatutária de cada departamento do Governo. Antes de iniciar formalmente uma nova legislação ou responder à inquirição de um congressista a respeito de uma nova legislação, por exemplo, um administrador consulta o Serviço de Referência Legislativa do Escritório do Orçamento. Esse Serviço distribui a proposta para os órgãos que serão afetados por essa proposta, reúne opiniões e define as implicações para o programa do Presidente. Sem a avaliação favorável do Escritório do Orçamento, um órgão do Governo não apóia uma medida em apreciação pelo Congresso.

O Escritório não impede que o Congresso delegue poderes a órgãos sem sua prévia aprovação, mas pode agir após o ato do Congresso. Enquanto uma medida aguarda a ação presidencial, o Escritório reúne informações dos demais órgãos e prepara recomendação para que o Presidente veto ou aprove. Além dos seus poderes formais, o BOB possui reputação de inviolabilidade junto aos congressistas e a grupos de interesse. O Congresso respeita o esforço desse Escritório como revisor e filtrador das solicitações financeiras dos órgãos, e hesita em impor seus interesses ao Escritório para evitar precedentes que seriam seguidos por outros membros. Os grupos de interesse não conseguem receptividade junto a referido Escritório, que foi considerado “fora de alcance” para a negociação de interesses.

Menciona ainda que o isolamento político do Escritório do Orçamento⁴ torna a natureza de seus processos de decisão um tanto obscura. Não obstante a sua importância ser evidente no mecanismo de formulação de políticas, os cientistas políticos admitem que têm aprendido muito pouco a respeito de suas atividades, afirma Sharkamsky.

Existe, também, o Conselho de Assessores Econômicos (*Council of Economic Advisors – CEA*), nomeado pelo Presidente dos EUA, com o consentimento do Senado; compõe-se de três economistas profissionais e de equipe de assistentes. Tem atribuições de supervisionar e controlar a economia da nação. Sua origem remonta ao *Employment Act*, de 1946.

A atividade mais importante do Conselho é a elaboração do Relatório Econômico do Presidente, enviado ao Congresso anualmente, no início de janeiro. Nesse Relatório são avaliados o crescimento e a estabilidade econômica, balanço de pagamentos e assuntos internacionais. Também são apreciados os impactos de determinadas políticas sobre a economia, e a recomendação de medidas corretivas para evitar ameaças à política econômica.

Apesar de não ter responsabilidade direta na implementação de políticas, o Conselho influi nas decisões do Presidente e no Escritório de Orçamento por meio de suas atividades nos órgãos administrativos.

6. *O General Accounting Office-GAO*⁵

Trata-se de uma autarquia independente que integra o Poder Legislativo, tendo sido instituído em 1921, por meio da Lei de Orçamento e Contabilidade (*Budget and Accounting Act*). É o órgão fiscalizador das atividades dos órgãos federais; é chefiado pelo *Comptroller General*, cujo mandato é de 15 anos. Ele é nomeado pelo Presidente da República e só pode ser demitido pelo Congresso por motivo justo.

Os objetivos do GAO não se dissociam das necessidades de informação e de consultoria que o Congresso possui para o

desempenho das suas responsabilidades legislativas e fiscalizadoras. Ele assiste ao Congresso, quando solicitado, emitindo opiniões sobre aspectos legais, ditando princípios e padrões de controle de contas e também examina por iniciativa própria o funcionamento do Governo Federal, preparando análises para serem enviadas ao Congresso.

O GAO apóia o Congresso por meio de auditorias, de avaliações e de estudos dos programas federais. Sua ação dá-se em atendimento às solicitações das comissões ou membros do Congresso sobre as diversas atividades do governo em função de compromissos permanentes com as comissões ou por determinação legal, mas também trabalham por iniciativa própria.

Na visão de Camargo (1992), seu trabalho de avaliação permite o exame de todas as atividades do governo pelo Congresso, em nível local e federal e até no exterior, pois existem escritórios do GAO nos 50 Estados americanos e em muitos países estrangeiros.

O relatório “Trabalhando para o Congresso”, elaborado pelo GAO, registra as seguintes questões que são respondidas com relação à avaliação de programas:

“Os programas do governo estão sendo executados de acordo com as leis e os regulamentos aplicáveis ao caso? São corretos os dados fornecidos ao Congresso a respeito desses programas?”

Existem oportunidades de eliminar o desperdício e o uso ineficiente dos recursos públicos?

Os recursos estão sendo aplicados de forma legal? Sua contabilização está correta?

Os programas estão atingindo os resultados esperados, ou são necessárias modificações nas políticas ou na administração do governo?

Há maneiras melhores de atingir-se os objetivos do programa a custos menores?

Quais são as questões principais ou novas que o Congresso deve examinar?”

Outros órgãos legislativos podem colaborar com o Congresso para exercer a sua função de fiscalizador: o *Congressional Budget Office* (Escritório Orçamentário do Congresso), o *Congressional Research Service* (Serviço de Pesquisas do Congresso) e o *Office of Technological Assessment* (Escritório de Avaliação Tecnológica), além do *OIG – Office of the Inspector General* (Inspetoria-Geral).

A área de ação do GAO passou das auditorias clássicas para a operacional, que prioriza o monitoramento e os resultados, além dos aspectos legais. Além dessas auditorias, o GAO oferece assessoria em áreas de políticas contábeis e de administração financeira, prestando consultoria a órgãos federais sobre políticas fiscais e de padrões para a realização de auditoria de programas de Governo.

A disponibilidade de informações de bancos de dados, de pesquisas e organismos privados que trabalham com assuntos de interesse do Congresso americano, principalmente as oferecidas pelo *Congressional Research Service – CRS*, contribuem de forma especial para a eficácia do controle e fiscalização.

O GAO pode desautorizar o pagamento, pelo Tesouro, de despesas que não se encontrem de acordo com as estipulações dos Atos de Apropriações. O GAO, por iniciativa própria ou do Congresso, é responsável por extensos estudos sobre os atos administrativos. Quando ele considera algumas práticas ineficientes e ineficazes ou anti-econômicas embora legais, ele envia relatório ao Congresso e propõe as devidas reformas.

Procedimentos desse tipo podem ser implementados por qualquer órgão responsável por avaliação de programas de governo; a diferença é que, nos Estados Unidos, eles são efetivos, fazem parte da rotina e a avaliação é realizada em nível bastante sofisticado, como informou o Professor Nicholas Zacchea, da Universidade de Nova Iorque, ex-Diretor Regional do GAO, na palestra “Avaliação de Programas no GAO”, realizada no Tribunal de Contas da União, em

Brasília, em 8 de novembro de 1996. Para avaliar a qualidade da água de determinado rio, nos arredores de Nova York, o próprio avaliador coleta a água junto com um técnico de um laboratório escolhido por ele para que se proceda à pesquisa.

O GAO, também, realiza estudos específicos sobre os mais variados assuntos de interesse do governo, suas políticas públicas, programas e projetos, além de promover, por iniciativa própria, avaliações contestatórias. Essas atividades podem ser executadas nos governos local e estadual, pois o GAO possui escritórios nos cinquenta estados americanos e em muitos países estrangeiros.

Outra questão que se coloca é o intenso relacionamento e a proximidade com que trabalham os técnicos do GAO com o Congresso americano e órgãos do Executivo, apesar da sua total independência, flexibilidade e capacidade de cobrir as mais variadas áreas de atuação do governo com os seus estudos. Esses técnicos podem, inclusive, contratar especialistas não-disponíveis na sua equipe multidisciplinar – que é altamente especializada e com credibilidade em suas conclusões – para a realização de estudos de interesse do Congresso.

“O GAO faz questão de uma constante comunicação com o Congresso antes e durante uma avaliação. Antes do início do trabalho, a equipe do GAO, juntamente com os solicitantes do estudo, determinam os objetivos, a viabilidade, a abrangência, os prazos e o tipo de produto final” (Camargo, 1992, p.533)

O GAO discute com o Congresso as áreas prioritárias de avaliação para assegurar-se de que elas serão úteis ao Congresso. No Brasil, o trabalho realizado pelo TCU, como auxiliar do Congresso na fiscalização e controle, especialmente o Relatório e Parecer Prévio sobre as contas do Governo e os relatórios trimestrais e anuais sobre as atividades do Tribunal, encaminhados ao Congresso, geralmente não tem sido utilizado como subsídio para as decisões pelos parlamentares. Contendo importantes informações e, às

vezes, avaliações de programas e órgãos de Governo, torna-se imprescindível que o Congresso brasileiro as utilize para orientar e até reorientar as ações do Governo, visando ao atendimento da demanda da sociedade.

Ressalte-se, ainda, que existe uma integração entre o GAO, Congresso e Setores de Planejamento e Avaliação do governo que conjuntamente discutem os programas de governo desde a sua concepção, seus objetivos, seus orçamentos e as possibilidades de se tornar ou não viável a sua implementação, ou seja, a avaliação inicia-se antes mesmo da implementação dos programas que sofrem permanente monitoramento ou reorientação, se for o caso, conforme informou o Professor Nicholas, no Seminário do TCU.

Como pode-se observar, um sistema de informações é fundamental para o bom desempenho do controle. O Brasil carece de informações em todos os níveis de governo, sendo esse um dos aspectos que dificultam o trabalho de avaliação, que requer dados para conhecimento da realidade, parâmetros para comparar resultados.

Verifica-se que o controle em outros países e os mecanismos utilizados para sua efetivação apresentam semelhanças entre si e com os do Brasil. O trabalho das Comissões de Inquérito, as Solicitações de Informações e a convocação de autoridades ou servidores do governo são algumas delas, assim como os relatórios e auditorias, parte das atividades desenvolvidas tanto pelo GAO como pelo TCU.

Há que se destacar, com relação à França, o controle de aplicação das leis, a Corte de Disciplina Orçamentária, para instituir responsabilidades efetivas dos ordenadores, e as Comissões de Controle, que examinam a gestão administrativa e as questões orais ou escritas que não precisam de voto.

Com relação à Inglaterra, destacam-se as Comissões para verificar as contas das Estatais, o controle da legislação delegada, as *Question Time* – período dedicado à obtenção de respostas do governo sobre informações solicitadas pelo Parlamento, realizadas

de segunda a quinta durante uma hora, comparecendo, inclusive, o Primeiro Ministro. Destaca-se, ainda, o fato de as Comissões de Inquérito serem compostas por pessoas indicadas, mas não vinculadas ao Parlamento e presididas por magistrado da Corte Suprema.

E finalmente nos Estados Unidos, a característica principal do sistema de prestação de contas é a participação do Congresso, com equipe especializada nos processos de avaliação. O vínculo estável e permanente com os órgãos do Poder Executivo, o Sistema de Informações e o relacionamento integrado com esses órgãos e o GAO que realiza a avaliação das políticas públicas, especialmente as auditorias operacionais voltadas *para o controle do mérito e resultado*. Vale mencionar, ainda, as comissões legislativas que examinam as substâncias da legislação sobre os programas, dirigem as finalidades das atividades dos ministérios e examinam regularmente os administradores, bem como o sistema de medidas para aferir a produtividade do setor público.

Embora perceptíveis os avanços, existem críticas e insatisfação por parte da sociedade com relação aos controles e suas fragilidades.

7. Conclusão

Seguindo uma tendência mundial, apesar da existência de críticas, o controle dos recursos públicos está evoluindo do formal/legal para um controle voltado para resultados, priorizando a eficiência/eficácia e contemplando o acompanhamento e avaliação das políticas públicas.

Nos países estrangeiros abordados neste estudo, os parlamentos são responsáveis pelo controle externo, com auxílio de controladorias, cortes de contas ou tribunais de contas.

Com relação ao controle dos recursos públicos nos países da Europa Ocidental e Oriental, ficam evidenciados aspectos do controle como situações comuns dos

países envolvidos na pesquisa apresentada, a imprescindibilidade, a metodologia uniforme, a dualidade de objetivos, técnicas assemelhadas e ambigüidades permanentes do controle. Como situações variáveis, destaca-se a organização política, administrativa e social, condicionadoras do sistema de controle dos recursos públicos.

Vale ressaltar alguns aspectos positivos desses controles na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos da América. Participam das CPIs cidadãos comuns indicados pelo Parlamento; preside as CPIs um magistrado da Corte Suprema; utilizam *Question Time*; vigilância sistemática sobre a legislação editada pelo Executivo (Inglaterra). Os relatórios enviados ao Parlamento contendo informações do Governo são numerosos e permanentes; questões orais, exposição e debate entre o Parlamento e Governo em sessão semanal (França). A integração entre os órgãos responsáveis pelo controle e o poder Executivo é intensa; o Congresso possui assessoria técnica altamente especializada e está estruturado para o exercício do controle dispondo de excelente banco de dados para tal atividade; a avaliação realizada de modo sistemático pelo *General Accounting Office - GAO* utiliza-se de técnicas bastante avançadas (Estados Unidos da América).

Elementos importantes também são: o grau de cidadania, maior participação da sociedade civil, a cultura e a hegemonia dessas sociedades – não tolerando abusos demasiados por parte do Governo –, contribuindo para a eficácia desse controle.

De um modo geral, o processo de fiscalização e controle dos recursos públicos é de responsabilidade dos Parlamentos, com o auxílio do Tribunal de Contas, ou órgão similar (controladorias ou cortes de contas).

Nos países que possuem maior tradição democrática, o controle ocorre de modo mais efetivo, contempla avaliação de políticas públicas e é voltado para resultados, além dos aspectos legais.

Bibliografia

- AYAKO, Liliam. *Aspectos da Elaboração Orçamentária nos Estados Unidos*. Brasília: Cadernos ASFICO n.1, v.1, Câmara Legislativa do DF, 1996.
- ABERBACH, Joel D. *Keeping a Watchful Eye. The politics of Congressional Oversight*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1989.
- ALENCAR, Ana Valderez. *As Instituições Legislativas e o "Comparative Development Studies Center" da "State University of New York at Albany"*. Brasília, 1974.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral das Comissões Parlamentares*. Rio de Janeiro: Forense, 1988.
- BOBBIO, Roberto, Matteucci, Nicola e Pasquino Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Universidade de Brasília, 1986.
- BOWSER, Charles A. *The Role of The General Accounting Office*. Congressional Support Agencies. Washington: United States General Accounting Office, 1993.
- CAMARGO, Heloisa Tartarotti. *O Aprimoramento da Prestação de Contas do Governo através da Fiscalização e Avaliação: Um Estudo Comparativo entre Canadá, EUA e Brasil*. Brasília: Revista de Informação Legislativa, 1992.
- CITADINI, Antônio Roque. *O Controle Externo da Administração Pública*. Max Limonad. São Paulo, 1995.
- ENAP, Fundação Escola Nacional de Administração Pública. *As Relações Operacionais entre o executivo e o legislativo*. Reimpressão. Brasília, 1991.
- LIMA, Nelia Pamplona Castilho. *O Controle Externo pelo Legislativo: reflexões sobre o seu funcionamento*. Cadernos ASFICO, n.1v.1 CLDF, 1996.
- LIKIERMANN, Andrew. *Parliament's Role in Planning and Monitoring*. England, 1993.
- MEDAUAR, Odete. *Controle Parlamentar da Administração*. Brasília: Revista de Informação Legislativa, 1990.
- _____. *Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas*. Revista de Informação Legislativa, 1990.
- REGO, PEIXOTO, Antônio Carlos P. *A Revisão Constitucional e Reforma do Estado Brasileiro*. In Revista de Administração Pública, v. 28, n.º. 3, jul/set/94, Rio de Janeiro. 1994.
- SHARKANSKY, Ira. *Administração Pública: A Formulação de Políticas nos Órgãos Governamentais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.
- SOARES, Rosinethe Monteiro. *Fiscalização e Controle do Executivo pelo Legislativo*. Brasília: Revista de Informação Legislativa, 1989.

Notas

¹ Instrumento similar no Brasil são os requerimentos de informações encaminhados a Ministros para prestar esclarecimentos sobre assuntos de sua competência.

² No Brasil, o Congresso tem a prerrogativa de anular atos do governo considerados viciados.

³ Essa Corte de Contas é similar ao TCU no Brasil.

⁴ O órgão similar no Brasil é a Secretaria de Orçamento e Finanças.

⁵ É o órgão similar ao TCU no Brasil.

