

Estudo Comparativo entre os Modelos de Controle Externo do Brasil x Argentina

Aluno: Esron Lima Junior

Orientador: Prof. César Luciano Filomena

RESUMO

O trabalho foi desenvolvido no intuito de verificar e comparar o funcionamento dos modelos de controle externo do Brasil e da Argentina, analisando o Tribunal de Contas da União – TCU e a Auditoria General de La Nación – AGN respectivamente, pois estes dois países se apresentam como as principais economias do MERCOSUL e as duas principais economias da América do Sul, o que aumenta a importância de se entender como funcionam estes dois órgãos e seu relacionamento com o sistema democrático nos dois países. Já o referencial teórico foi construído através da literatura moderna sobre o assunto e, principalmente, através da análise da legislação vigente, buscando evidenciar a evolução histórica dos modelos em cada país e descrever hodiernamente como funcionam as duas entidades dentro das peculiaridades de cada modelo. Para isso foi realizada uma análise comparada dos modelos de controle externo nos dois países, demonstrando que tanto a formação da federação (modelagem centrípeta ou centrífuga) quanto a hibridação dos modelos foram aspectos fundamentais para a formação contemporânea dos entes analisados.

Palavras-chaves: Tribunal de Contas da União, Auditoria General de La Nación, Modelos de controle externo.

ABSTRACT

The study was conducted in order to verify and compare the operation of the external control models Brazil and Argentina, analyzing the Federal Audit Court - TCU and General Audit of the Nation - AGN respectively, for these two countries are presented as the major economies of MERCOSUL and the two main economies of South America, which increases the importance of understanding how these two bodies and his relationship with the democratic system in both countries. But the theoretical framework was constructed through the modern literature on the subject, and especially through the analysis of legislation seeking to prove the historical evolution of the models in each country and describe in our times to work the two entities within the peculiarities of each model. For this a comparative analysis of external control models in the two countries was held, demonstrating that both the formation of the federation (centripetal or centrifugal modeling) and hybridization of the models was a key issue for contemporary formation of the ones analyzed.

Keywords: Federal Audit Court, General Audit of the Nation, external control models

Introdução

A América do Sul tem no Brasil e na Argentina os dois principais atores político-econômicos da região. Membros do G 20 são duas federações alinhadas no que concerne à formação de suas instituições, o que *per si*, justifica a comparação dos modelos nestes dois países.

O estudo das instituições é fundamental para se apreender o funcionamento institucional dos diferentes “entes” que atuam dentro de um país. Principalmente, quando o intuito é de analisar a harmonia/dinâmica do sistema como um todo, compreendendo as peculiaridades de cada um.

As peculiaridades, os traços institucionais de países como Brasil e Argentina nem sempre se apresentam delimitados e claros. Dentre os temas problemáticos à delimitação institucional, o do modelo específico de controle dos gastos públicos adotado, para fins do que O’Donnell (1998) denomina de *accountability* horizontal: aquele que é feito por órgãos externos estatais e especializados sobre aqueles que administram o Estado e a aplicação dos seus recursos. Surge, então, a necessidade de estudar o tema nos dois países, com o intuito de contribuição e aperfeiçoamento no entendimento do referido tema, tão importante para a democracia: o controle externo.

A problemática decorre da necessidade de se entender como o controle externo funciona nestes países, em que ponto eles se parecem e onde são díspares e até que ponto é possível realizar uma análise comparada destes modelos.

O presente trabalho tem como objetivo geral realizar um estudo comparado das diferenças e similaridades entre o controle externo no Brasil e na Argentina. Privilegia-se tratar do assunto no âmbito federal, principalmente por se entender que entrar nas particularidades de cada província/estado/município tornaria o estudo extremamente complexo e, talvez, pouco produtivo.

Os objetivos específicos do trabalho estão divididos de forma a, primeiramente, apresentar o histórico da evolução do modelo de controle externo no Brasil/Argentina, passando em seguida para o estudo das previsões constitucionais destes modelos e finalizando com comparação dos dois modelos.

Neste diapasão é que o estudo da formação histórica e das peculiaridades do Tribunal de Contas da União - TCU no Brasil e da Auditoria General de La Nación – AGN na Argentina importa. Incluído num campo de estudo recente na agenda de pesquisa da gestão pública, entender as funcionalidades dos mecanismos de controle de contas e suas trajetórias institucionais ajuda a compreender, também, as duas principais economias da América do Sul, os dois principais fomentadores do MERCOSUL.

O presente estudo do TCU e da AGN atende à necessidade de estudos compreensivos da forma de atuação no controle da coisa pública, do aspecto de formação dos órgãos e das suas estruturas organizacionais. Ainda, destaca características do conflito de posições existente entre a formação do colegiado de conselheiros de contas, seja pela dualidade existente entre integrantes técnicos e integrantes políticos, seja pela correspondência simétrica ou assimétrica do sistema de controle mais ou menos verticalizado e homogêneo entre os diversos níveis federados dos países,

Como dito anteriormente, a comparação dos dois modelos será realizada nos órgãos de controle nacionais em decorrência da necessidade da limitação do estudo e, principalmente, em virtude do fôlego que seria necessário caso se realizasse uma comparação em todos os níveis, o que fugiria do escopo deste trabalho.

2. Referencial Teórico

A questão do controle é objeto de debate contemporâneo sendo encontrados inúmeros trabalhos sobre o tema, destacando-se Aguiar (2013), Pessanha (2010), Lima (2011), Filomena (2016) e outros tratados no decorrer deste trabalho.

A definição de controle pode ser construída sob diversas óticas, sendo a mais usual a que é tratada por Lima (2011) em cinco dimensões: (1) quanto ao objeto (legalidade, mérito e gestão); (2) quanto ao momento da realização do mesmo (prévio, concomitante ou subsequen-

te); (3) quanto ao posicionamento do órgão controlador (interno ou externo); (4) quanto à forma de instauração do controle (de ofício, provocado ou periódico); e, ainda, (5) quanto a amplitude do controle (controle administrativo e controle do programa ou da política pública setorial).

A definição de controle quanto ao posicionamento do órgão controlador é o que importa neste estudo. Pode ser caracterizado como externo ou interno, conforme apresentado no parágrafo anterior, sendo que este trabalho tratará unicamente do controle externo, ou seja, o controle exercido por um ente externo ao controlado, mas estatal.

Este trabalho está pautado no estudo nas diferentes formas existentes de controle externo, que normalmente é uma atividade típica do poder legislativo juntamente com a legislação das normas, e conforme se demonstrará recebe a assessoria de órgãos de cunho técnico.

Em decorrência da necessidade do Legislativo enveredar para uma de suas funções típicas, ou seja, a fiscalização das ações do Executivo, dessa característica inerente surge a função de uma instituição típica de *accountability*.

No caso Brasil o controle externo está a cargo do Congresso Nacional e será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União - TCU (art. 71 da CF). No caso da Argentina o controle externo é, também, uma atribuição própria do Poder Legislativo conforme destacado no artigo 85 da Constituição (seção primeira: Del Poder Legislativo) e o exame e a opinião sobre o desempenho e a situação da administração pública é assistido tecnicamente pela atuação da Auditoria General de La Nación – AGN.

Esta sistemática de controle externo da administração pública está presente na doutrina sob duas roupagens, primeiro a que possui os sistemas de corte de contas (Tribunal de Contas) como é o caso brasileiro; a segunda formatada através de controladorias ou auditorias gerais como é o caso do governo nacional argentino, da província de Salta e da cidade autônoma de Buenos Aires, sendo que nas outras províncias existe o modelo de corte de contas, o que acaba caracterizando por ser um modelo misto.

Um quadro resumo apresentado por Lima (2011, p.12) torna clara a distinção entre um modelo e outro:

Quadro 01 - Distinção entre atribuições e características de auditorias gerais e de tribunais de contas

Controladorias	Corte de Contas
Decisões monocráticas	Decisões colegiadas
Recomendações sem caráter coercitivo	Poder sancionatório
Mandatos dos titulares	Mandatos ou Vitaliciedade dos Membros
Função fiscalizadora	Função fiscalizadora e jurisdicional

Fonte: Adaptado de Lima (2011, p. 12).

De acordo com Pascoal *apud* Pessoa e Silva (2012) o modelo de controladoria ou auditoria geral aparece em países que apresentam tradição britânica e pode ser caracterizado pela uni personalidade diretiva sob a roupa de um controlador ou auditor geral que possui um mandato eletivo com as mesmas garantias da magistratura. Já os tribunais de contas aparecem em países de tradição latina. Caracterizam-se por serem órgãos colegiados em que seus membros são indicados pelo parlamento e possuem o mandato limitado. Em diversos países ele é de natureza administrativa e atua normalmente junto com o poder legislativo, sendo que em alguns países pode atuar vinculado ao poder judiciário (Portugal e Angola) ou ao poder executivo (países africanos).

Segundo Fernandes (2012), ainda há um terceiro tipo de controle: o controle partidário, que foi aplicado na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e que se tratava da prestação de contas frente ao partido único (também é assim na China).

No quadro 02 a seguir é demonstrada uma comparação realizada por Brown (2002) que buscou realizar um levantamento dos tipos de controles externos em diversos países:

Quadro 02 - Países que adotam o modelo de cortes de contas ou de auditorias gerais

Tipos	Poder	Países
Corte de Contas	Legislativo	Alemanha; Angola; Argélia; Bélgica; Benin; Brasil ; Cabo Verde; Coreia; Espanha; França; Gabão; Gâmbia; Gana; Guiné Bissau; Holanda; Ilhas Maurício; Itália; Japão; Líbia; Luxemburgo; Malásia; Marrocos; Mauritânia; Moçambique; Mônaco; São Tomé e Príncipe; Senegal; Tanzânia; Tunísia; Turquia; Uruguai; e Zaire.
	Judiciário	Grécia e Portugal.
Controladorias	Legislativo	África do Sul; Argentina ; Austrália; Canadá; Costa Rica; Dinamarca; Equador; EUA; Honduras; Hungria; Índia; Irlanda; Islândia; Israel; México; Nicarágua; Noruega; Nova Zelândia; Paquistão; Reino Unido; Suíça; Venezuela; e Zâmbia.
	Executivo	Antilhas Holandesas; Bolívia; Cuba; Finlândia; Jordânia; Namíbia; Paraguai; e Suécia.
	Nenhum	Chile; Colômbia; El Salvador; Guatemala; Panamá; Peru; Porto Rico; República Dominicana; Suriname.

Fonte: Adaptado de Brown (2002).

A simplificação do estudo do controle externo em dois ramos (corte de contas e controladoria) surge em virtude da necessidade de comparação dos dois modelos e é realizada estritamente em decorrência da necessidade da simplificação de uma realidade complexa para possibilitar o estudo científico. O que não significa que as peculiaridades culturais, de formação dos territórios, de formação política, dentre inúmeras outras, não sejam responsáveis por modelos híbridos que ora estão com características de corte de contas (tribunal de contas), mas que em outros momentos apresentam características de controladorias.

Como se verá no caso argentino, a Auditoria General de La Nación (AGN) apesar de ser caracterizado como controladoria, conforme demonstrado por Brown (2002), ela é constituída por um colegiado de auditores em sintonia com a definição de tribunal de contas (Corte de Contas) realizada por Lima (2011). Já no Brasil, os tribunais de contas possuem autonomia com relação aos demais poderes, apesar de que na Constituição Federal são descritos como órgãos auxiliares do Legislativo. Além de julgarem as contas do Judiciário e do Legislativo, são responsáveis por emitir o parecer prévio das contas dos chefes do poder Executivo.

Um conceito importante e que será considerado neste trabalho é o da definição de poliarquia de Dahl, referida por O'Donnell (1998, p.27). Seus traços de forma particular de democracia servem de parâmetro para a comparação dos dois países escolhidos, enumerando características pertinentes tanto ao Brasil quanto à Argentina:

- 1) Autoridades eleitas; 2) Eleições livre e justas; 3) Sufrágio Inclusivo; 4) o direito de se candidatar aos cargos eletivos; 5) Liberdade de expressão; 6) Informação alternativa; 7) Liberdade de associação. Em O'Donnell (1996), seguindo diversos autores lá citados, propus que se adicionasse: 8) Autoridades eleitas (e algumas nomeadas, como juizes das cortes supremas) não podem ser destituídas arbitrariamente antes do fim dos mandatos definidos pela constituição; 9) Autoridades eleitas não devem ser sujeitadas a constrangimentos severos e vetos ou excluídas de determinados domínios políticos por outros atores não eleitos, especialmente as forças armadas; 10) Deve haver um território incontestado que defina claramente a população votante.

Outro conceito que será tratado neste trabalho e que se considera importante é a comparação da constituição dos órgãos analisados (TCU e AGN) principalmente no intuito de se entender a forma de ocupação dos assentos mais importantes entre cargo eminentemente téc-

nico e político, demonstrando a correlação entre as nomeações de acordo com as previsões legais dos dois países analisados, e tendo em perspectiva a definição tratada por Melo, Pereira e Figueiredo (2009, p.1227 e 1228), onde no caso brasileiro:

Considering that the constitution did not stipulate a rule regarding the sequence to be adopted for the changes, governors in some states appointed auditors and prosecutors rather than people they could choose freely. In many states, the governors actively boycotted the creation of the auditor career track, refused to appoint someone to the post, and did not authorize the organization of the public competition for the post. We hypothesize that political and electoral uncertainty play a role in the choices that governors make.

Neste diapasão verificar-se-á a constituição dos órgãos analisados e se o formato de nomeação segue a lógica constitucional hodierna, ou se existe algum tipo de “manobra” dos entes responsáveis pela nomeação no intuito de frustrar o regramento e acomodar os interesses existentes.

3. Método de Pesquisa

A pesquisa foi de cunho qualitativo, pois se preocupou com a compreensão da organização federal de controle externo do Brasil e da Argentina. Segundo Gerhardt e Silveira (2009) é uma pesquisa onde os aspectos da realidade não podem ser quantificados, pois as explicações centram-se nas relações sociais, valendo destacar as principais características da pesquisa qualitativa, *ipsis litteris*:

As características da pesquisa qualitativa são: objetivação do fenômeno; hierarquização das ações de descrever, compreender, explicar, precisão das relações entre o global e o local em determinado fenômeno; observância das diferenças entre o mundo social e o mundo natural; respeito ao caráter interativo entre os objetivos buscados pelos investigadores, suas orientações teóricas e seus dados empíricos; busca de resultados os mais fidedignos possíveis; oposição ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências.

Foi realizada análise comparada entre dois modelos de controle externo. Circunscreve-se aos controles das nações, não se estendendo às províncias e/ou estados e municípios, onde se buscou comparar as similitudes e diferenças dos modelos, assim como as características dos processos de formação de cada um.

A pesquisa bibliográfica foi um basilar para a construção deste trabalho, pois a consulta de livros, artigos acadêmicos e páginas da web foram utilizados sobremaneira, o que segundo Fonseca (2002) representa a definição deste tipo de pesquisa é a dinâmica utilizada pelo pesquisador de conhecer o que já se estudou sobre o assunto.

A pesquisa documental, principalmente de cunho jurídico-legal, baseado na comparação entre atributos constitucionais e infraconstitucionais também foi persistentemente utilizada, pois a constante ponderação entre as legislações dos dois países foi constantemente realizada, valendo a definição de Fonseca (2002) para definir a pesquisa neste sentido:

A pesquisa documental trilha os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, não sendo fácil por vezes distingui-las. A pesquisa bibliográfica utiliza fontes constituídas por material já elaborado, constituído basicamente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas. A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçari-

as, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc. (FONSECA, 2002, p. 32).

Para a análise documental, foi utilizada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891), Constituição da República Federativa do Brasil (1988), a Constituição da Argentina com enfoque principal pós reforma de 1994 e diversas leis argentinas esparsas que trataram do assunto em tela.

Tendo em perspectiva a importância do desenvolvimento histórico das instituições, grande parte deste trabalho pautou-se na comparação do processo de formação do Tribunal de Contas do Brasil (TCU) e da Auditoria General de La Nación (AGN), assim como no arcabouço legal contemporâneo que delineia a atuação destes organismos.

4. Análise dos Resultados

4.1. Histórico do Controle Externo no Brasil

A criação de um Tribunal de Contas no País foi um marco histórico, surgindo através da necessidade da administração pública de controlar os gastos públicos e ajudar no gerenciamento da coisa pública. Ocorreu na transição entre a administração pública patrimonial para a burocrática. Traz no seu bojo a necessidade da retidão do gasto com a coisa pública, pois começa a se cristalizar a diferença entre o público e o privado.

De acordo com Alejarra (2014) a concepção inicial de controle externo no Brasil surgiu no período colonial. Nele foram criadas as Juntas das Fazendas das Capitânicas e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionada por Portugal, isso no ano de 1680. A partir de 1808, na administração de D. João VI, surgiu o Erário Régio criado pelo Conselho da Fazenda, cuja contribuição era acompanhar a execução da despesa pública. Por volta de 1822, com a proclamação da independência, o Erário Régio se tornou o Tesouro através da Constituição monárquica de 1824 em que se detectavam os primeiros orçamentos e balanços gerais.

Conforme Aguiar (2013) existiam algumas normas de administração financeira sob a égide da constituição de 1824, que determinavam a fixação anual de despesas e repartição da contribuição direta dos cidadãos. Cabia ao Imperador determinar a utilização dos recursos, destinados pela Assembleia, na gestão da coisa pública.

A ideia de um Tribunal de Contas foi mencionada pela primeira vez em 23 de junho de 1826, por Felisberto Cladeira Brandt, Visconde de Barbacena, e de José Inácio Borges, os quais apresentaram ao Senado do Império um projeto de lei que abrangia esse assunto. Porém, a criação de um tribunal de contas foi bastante debatida, polarizada entre aqueles que defendiam a sua necessidade, com o propósito das contas públicas serem examinadas por um órgão autônomo, e, por outro lado, entre os que o combatiam, já que entendiam que as contas públicas podiam ser controladas pelas mesmas pessoas que as realizavam. (ALEJARRA, 2014).

Segundo Almeida (2001) no ano de 1831 foi instituído o Tribunal do Tesouro Público Nacional, em consequência da extinção do Erário Régio e do Conselho da Fazenda que haviam sido criados por D. João VI. Era um órgão vinculado ao Ministério da Fazenda e que realizava um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional e encaminhava à Câmara dos Deputados.

Alejarra (2014) comenta que foi após a queda do Império que as reformas político-administrativas da jovem República se tornaram realidade. Dessa forma, em 07 de novembro de 1890, Rui Barbosa, Ministro da Fazenda, através do Decreto nº. 966-A deu origem ao Tribunal de Contas da União - TCU amparado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia.

A Constituição de 1891 foi a primeira a prever a existência de um Tribunal de Contas em seu artigo 89:

É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença. (BRASIL, 1891).

Na realidade a implantação do Tribunal de Contas só aconteceu mesmo em 17 de janeiro de 1893 devido à dedicação do Ministro da Fazenda do Governo de Floriano Peixoto, Sr. Serzedello Corrêa. A princípio o TCU tinha competência para realizar exame, revisão e julgamento de todas as atividades associadas com receita e despesa da União.

Por outro lado, foi através da Constituição de 1934 que se assegurou ao TCU as atribuições de proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, registro prévio de despesas e contratos, julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiro público, além de apresentar parecer prévio das contas do Presidente da República para em seguida ser enviado à Câmara dos Deputados. (ALEJARRA, 2014).

Em continuação ao aspecto constitucional do Tribunal de Contas, Alejarra (2014) discorre sobre a Constituição de 1937 frisando que não houve qualquer alteração, a não ser com relação ao parecer prévio sobre as contas do Presidente da República. Já na Constituição de 1946 entrou uma nova função a de julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões. Em contrapartida, em 1967, a Carta Magna, ratificada pela Emenda nº. 1, de 1969, excluiu do Tribunal de Contas o exame e o julgamento prévio dos atos e dos contratos geradores de despesas, sem qualquer prejuízo da competência para apontar falhas e irregularidades que se não fossem sanadas poderiam ser objeto de representação no Congresso Nacional.

Melo (2013) ressalta que na Constituição de 1967 ocorreu certo enfraquecimento do Tribunal de Contas, uma vez que houve exclusão da atribuição do Tribunal de examinar e julgar com antecedência os atos e contratos geradores de despesas. Por outro lado, o Tribunal permaneceu com a função de apontar falhas e irregularidades que, caso não fossem solucionadas, poderiam ser levadas ao Congresso Nacional. Ainda nessa Constituição, removeu-se a competência do Tribunal de Contas de julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ficando apenas a competência de apreciação da legalidade para finalidade de registro.

Já na então Constituição de 1988, que permanece até os dias atuais, o Tribunal de Contas foi consolidado e teve uma ampliação de suas atribuições e competências, destacando-se o parecer prévio elaborado pelo TCU com relação a necessidade de prestação de contas anual do Presidente da República (Contas de Governo) e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta (Contas de Gestão).

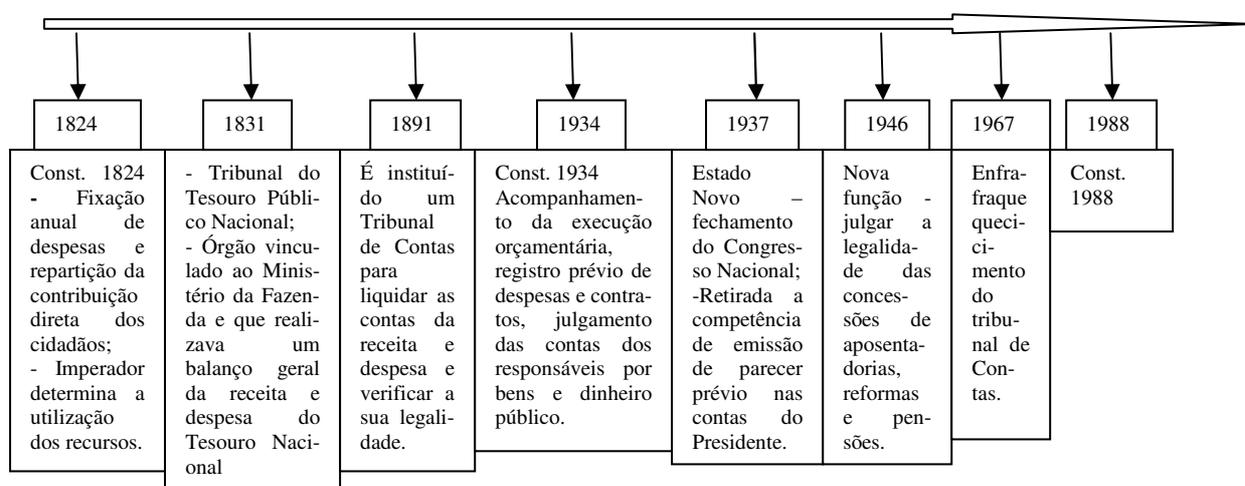
Identificou-se que a cada modificação na Constituição brasileira, o Tribunal de Contas foi sofrendo mudanças até se chegar à organização que é hoje. Diversas alterações foram necessárias para moldá-lo de acordo com as necessidades do Poder Público, sendo que o momento atual, em que a predominância da transparência dos gastos públicos é a grande questão debatida, amoldou-se as demandas da democracia hodierna.

O que não se pode determinar é que a instituição atualmente está no seu último estado, pois o desenvolvimento institucional é constante e novas formas de controle poderão surgir ou até mesmo o aperfeiçoamento do existente hoje. O desenvolvimento institucional além de ser uma demanda da própria sociedade está inexoravelmente atrelado ao estado democrático de direito.

Segundo Alejarra (2014) na Constituição de 1988, é importante ressaltar que o Tribunal de Contas recebeu poderes para, juntamente com o Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, no que corresponde à legalidade e à economicidade, além da fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Não esquecendo que qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que se beneficie da arrecadação, poupança, gestão ou administração de dinheiro bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda, ou ainda em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária, tem a obrigação de prestar contas com o Tribunal de Contas.

A seguir demonstrar-se-á um esquema do histórico do controle externo no Brasil:

Figura 1 – Histórico do Controle Externo no Brasil



Através da história do Brasil, principalmente da era colonial e do surgimento da Constituição brasileira, foi possível conhecer o surgimento do Tribunal de Contas no país, sua evolução, reconhecimento e autonomia ao longo dos anos.

4.2. Histórico do Controle Externo na Argentina

Como ocorreu no Brasil, os primórdios do controle das contas na Argentina data do período colonial, quando ainda era apenas uma colônia da Espanha. Nesse período os contadores estavam autorizados a deter pessoas que não obedeciam às ordens emanadas do Reino de Espanha. Em 1776, com a instalação do Vice-reinado do Rio da Prata, o primeiro tribunal de contas desta região foi instituído, sendo que em 1810, em decorrência da Revolução de Maio, foi constituído um sistema próprio de administração financeira.

De acordo com Ekmekdjian *apud* Pessanha (2010, p.13):

A Constituição Argentina de 1853 instituiu o Poder Legislativo como órgão responsável pelo controle externo ao dispor sua competência para “fixar anualmente o orçamento de gastos da administração da Nação, e aprovar ou recusar a conta de inversão” (Ekmekdjian, 1988:92). Com isso, o texto constitucional colocava-se entre os mais avançados da época quando, de certa maneira, inaugurava-se mundialmente um controle mais efetivo dos parlamentos sobre os governos, mesmo nas democracias mais avançadas.

Schafrick (2012) destaca que desde 1853 até 1992 foram sancionadas seis “leis” que tratam do assunto, a se destacar: Leis nº 12, 217, 428, 12.961, Decreto Lei nº 23.354/56 e a Lei nº 24.156. Outra informação importante apontada por Schafrick (2012) é a de que as mudanças nas legislações durante o período apontado estão intimamente ligadas às mudanças nas concepções econômicas do Estado. Consequentemente, tratava-se de uma necessidade de acomodação normativa da legislação que regula a atividade financeira do Estado.

Com a instituição do Estatuto da Fazenda e do Crédito com a Ley nº 12 de 1853 foi criado um corpo jurídico de ordem econômica e financeira que possuía os seguintes títulos:

Establecimiento y formación de la Administración General de la Hacienda y Crédito Público; atribuciones de la Administración General; operaciones de la Administración; crédito público; de las operaciones del Banco; privilegios del Banco, de sus acreedores y deudores; registro de la propiedad territorial; de la contribución territorial; del registro de Hipoteca, Capellanías y Censos; de las propiedades subterráneas o de minas; de las postas, correos y diligencias; de las imprentas del Estado; de la deuda interior; de las Aduanas nacionales. (ARGENTINA, 1853).

Segundo Despouy (2005, np), o controle econômico-financeiro passou a ser tratado nos seguintes dispositivos legais demonstrados a seguir :

Ley 217 del 26/9/1859 – Llamada Reglamento General de Pagos fue, en realidad, una verdadera Ley de Contabilidad. Estableció la forma de presentación de la Cuenta de Inversión. Estuvo vigente hasta el año 1870, en que fue reemplazada por la 428.

Ley 428 del 26/9/1870 - Configuró un auténtico código de contabilidad, pues previó casi todos los aspectos del ordenamiento económico-financiero del Estado. Estuvo vigente hasta 1947

Ley 12.961 del 20 de marzo de 1947. Reforma totalmente la Ley 428. La norma reglamenta los juicios de cuentas y de responsabilidad. Introduce la moción de censura respecto de los actos del poder administrador en la gestión financiero-patrimonial del Estado. (ARGENTINA, 1859, 1870 e 1947).

No entanto, foi com o advento do Decreto-Lei nº 23.354/1956 que se instituiu o *Tribunal de Cuentas de La Nación*, que dispunha de autonomia organizacional e era constituído por um corpo deliberativo com cinco integrantes e um quadro administrativo.

Despouy (2005) afirma que o Decreto-Lei nº 23.354/1956 além de criar o Tribunal de Contas foi responsável por modificar o regime de controle da fazenda pública e atribuir procedimentos adequados para se determinar a exatidão dos resultados patrimoniais e financeiros da fazenda pública.

Em 1956 foi editada a Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de La Nación y Contaduría General (Lei nº 23.354/56) tendo como uma das principais justificativas para o surgimento desta legislação as deficiências apresentadas na Lei nº 12.961 no que concerne ao fundamento técnico do regime de controle da fazenda pública particularmente referente ao procedimento de determinação dos resultados financeiros-patrimoniais de cada exercício.

Os principais pontos tratados no Decreto-Lei foram os seguintes:

la modificación de la estructura del presupuesto general, a fin de que la totalidad de las erogaciones-gastos em general e inversiones-tuvieran una figuración presupuestaria separada; la restitución al Poder Legislativo de la facultad de fijar con alcance limitativo, cuantitativo y cualitativo los gastos públicos; la incorporación dentro del presupuesto de las cuentas especiales; la modificación de la fecha del ejercicio presupuestario; el “compromiso” como momento para apropiar una erogación; laagi-

lización del sistema de pago, al eximir al Poder Ejecutivo de la obligación de suscribir las órdenes de pago, al prever la creación de la “orden de disposición” con la consiguiente posibilidad de que los jefes de los servicios administrativos emitieran los libramientos de pago o de entrega; la confirmación del principio de la licitación pública en materia de contrataciones mediante la contemplación taxativa de los supuestos en los que podía acudir a una contratación directa; la creación del Tribunal de Cuentas de la Nación que tendría a su cargo el control externo del presupuesto; la reestructuración consecuente de las atribuciones de la Contaduría General de la Nación y su ubicación como órgano interno de control – sin perjuicio de conservar las facultades de registro contable – y el control por parte del Tribunal de Cuentas de las denominadas haciendas para-estatales. Schafrick (2012, p.141).

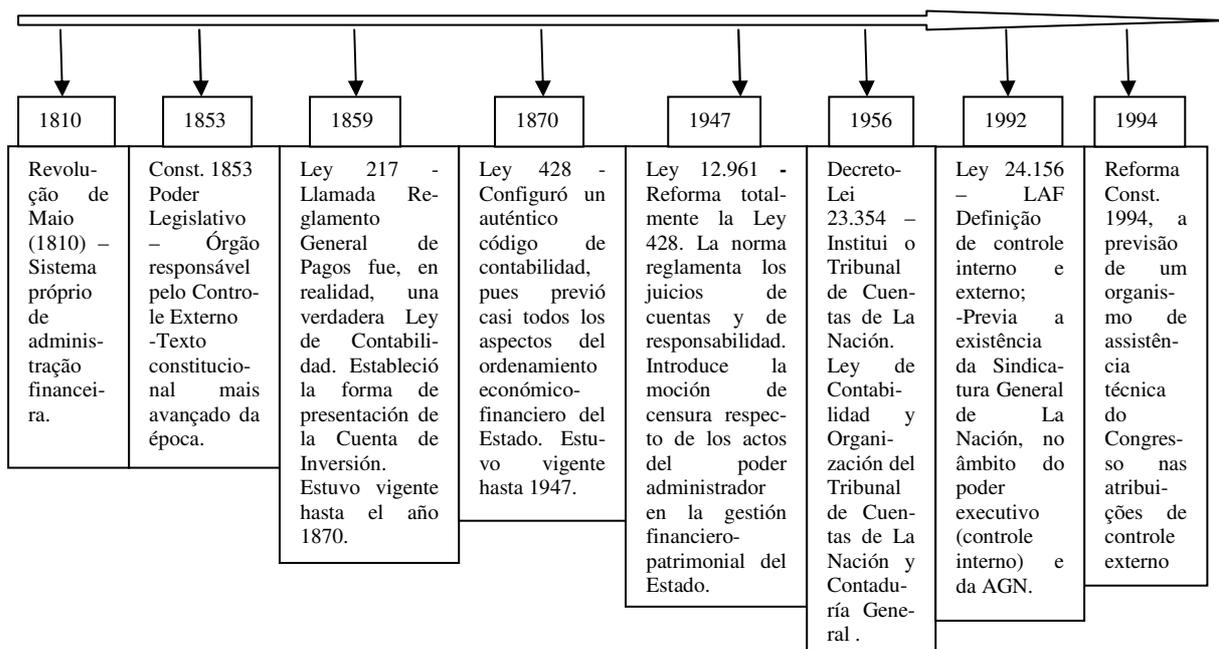
Com a derrocada do regime militar na Argentina e promulgação da Lei nº 24.156/1992 (Lei de Administração Financeira-LAF) foram introduzidas mudanças no controle orçamentário tendo sido criada uma base legal para a regulação do sistema de controle da administração pública e da administração financeira. Foi realizada a definição de controle interno e externo determinando um regime de responsabilidade que determinava a necessidade da prestação de contas pelos funcionários através de dois órgãos: Sindicatura General de La Nación, no âmbito do poder executivo (controle interno) e a Auditoria General de La Nación, encarregada do controle externo em auxílio ao poder legislativo. (PESSANHA, 2010).

Com a atribuição de personalidade jurídica própria pela LAF, a AGN ganha independência funcional e financeira, juntamente com a prerrogativa para realizar o controle da gestão do orçamento.

No entanto foi com a reforma constitucional de 1994 que a previsão de um organismo de assistência técnica do Congresso nas atribuições de controle externo ganhou prerrogativa de cunho constitucional no que concerne ao controle patrimonial, econômico, financeiro e operativo.

A seguir demonstrar-se-á um esquema do histórico do controle externo na Argentina:

Figura 1 – Histórico do Controle Externo na Argentina



A necessidade de aperfeiçoar o controle público na Argentina culminou, como no Brasil, em aperfeiçoamentos consecutivos de leis esparsas que garantissem o adequado controle da coisa pública. Mas a evolução do controle público nas constituições posteriores demarcou sempre a necessidade do controle em decorrência da transformação dos modelos de administração pública, entenda-se do patrimonial para o burocrático.

Atualmente a entidade fiscalizadora responsável pelo controle externo da administração pública federal é a Auditoría General de La Nación (AGN) que funciona na órbita do Congresso Nacional, diferentemente do caso brasileiro que tem no TCU um órgão autônomo e que assessora o Congresso brasileiro.

4.3. Previsão Constitucional “Hodierna” Brasil x Argentina

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil (1988) os diversos poderes (executivo, legislativo e judiciário) devem atuar de forma harmônica e independente (art. 2º da CFB), cabendo destaque para o Legislativo-Congresso Nacional, no que concerne à fiscalização dos demais poderes (art.70 da CFB), sendo o controle externo exercido pelo Congresso Nacional com apoio do Tribunal de Contas da União (art.71 da CFB).

O artigo 71 da Constituição atribuiu ao Tribunal de Contas da União a prerrogativa de auxiliar o Congresso Nacional no controle externo sendo, concomitantemente, atribuído ao TCU inúmeras atribuições descritas sucintamente em onze incisos.

Conforme se observa o Tribunal de Contas da União possui diversas atribuições dentro do escopo constitucional atual, devendo-se lembrar, no entanto, que ao longo das constituições brasileiras a exceção da Constituição de 1824, em todas as demais (1891, 1934, 1937, 1946, 1967, EC 01/1969 e 1988) existiu a previsão da Corte de Contas (AGUIAR, 2013).

A importância da atuação do Tribunal de Contas no direito brasileiro, principalmente como órgão autônomo e independente, foi ganhando dimensão no decorrer da história constitucional brasileira, onde houve uma ampliação da atuação deste organismo no controle das contas públicas e uma amplificação da sua atuação no seio da sociedade.

Uma informação importante deve-se ao aspecto de que o TCU não é um órgão hierarquicamente subordinado ao Congresso Nacional, apesar da informação do *caput* do art. 71 da Constituição atribuir ao Tribunal de Contas o auxílio ao Congresso, conforme manifestação Supremo Tribunal Federal através da Adin nº 1140-5.

No Brasil, a forma de construção e consolidação da federação foi fundamental no aspecto de manter a uniformidade do regramento definido na União também nos entes (Estados e Municípios).

O que se percebe é que o modelo de tribunal de contas determinado na Constituição Federal é seguido por todos os estados membros da federação, diferente do que ocorre na Argentina, onde as províncias de Salta e a Cidade Autônoma de Buenos Aires apresentam Auditoria General e a República da Argentina possui a Auditoría General de La Nación.

Schafrick (2012, p.98) destaca o seguinte sobre a presença de um órgão de controle contábil na constituição Argentina:

Si bien fue recién en el año 1994 cuando, en ocasión de la reforma parcial de la Constitución Nacional, se introdujo por primera vez en Texto Fundamental a la Auditoría General de la Nación como órgano de controlar presupuestario externo, desde el año 1810 en los diversos proyectos constitucionales que se dieron en el proceso de formación de nuestra Nación, se contemplaron diversas normas tendientes a controlar la actividad financiera del Estado.

A Constituição Nacional da Argentina trata na sessão primeira – *del poder Legislativo* do título primeiro: *Gobierno Federal*, em capítulo intitulado (capítulo sexto) *De la Auditoría General de La Nación*:

Art. 85.- El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.

Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue.

Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

A primeira característica percebida é que os dois órgãos, tanto o Tribunal de Contas da União quanto a Auditoria General de La Nación, estão previstos em capítulo/seção correspondentes ao Poder Legislativo, ou seja, são tratados como órgãos auxiliares deste Poder.

Vale destacar que existe a previsão constitucional de que se deve sancionar uma lei que regule a criação e o funcionamento da AGN, não tendo sido criada ainda, em clara omissão constitucional, sendo a matéria tratada pela Lei 24.156/1992, anterior à Constituição, o que repercute sobremaneira nas atividades desenvolvidas pelo ente.

O artigo 118 da Lei nº 24.156/1992 trata das funções da AGN de modo análogo ao que determina o artigo 71, da Constituição Federal do Brasil, que trata das competências do TCU.

ARTICULO 118.- En el marco del programa de acción anual de control externo que le fijen las comisiones señaladas en el artículo 116, la Auditoria General de la Nación, tendrá las siguientes funciones:

- a) Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado, una vez dictados los actos correspondientes;
- b) Realizar auditorias financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones. Estos trabajos podrán ser realizados directamente o mediante la contratación de profesionales independientes de auditoría;
- c) Auditar, por sí o mediante profesionales independientes de auditoría, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito conforme con los acuerdos que, a estos efectos, se llegue entre la Nación Argentina y dichos organismos;
- d) Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional, preparados al cierre de cada ejercicio;
- e) Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes especiales que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento. A tales efectos puede solicitar al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y al Banco Central de la República Argentina la información que estime necesaria en relación a las operaciones de endeudamiento interno y externo;
- f) Auditar y emitir dictamen sobre los estados contables financieros del Banco Central de la República Argentina independientemente de cualquier auditoría externa que pueda ser contratada por aquélla;
- g) Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica, por si o por indicación de las Cámaras del Congreso o de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas;

- h) Auditar y emitir opinión sobre la memoria y los estados contables financieros así como del grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuesto de las empresas y sociedades del Estado;
- i) Fijar los requisitos de idoneidad que deberán reunir los profesionales independientes de auditoría referidos en este artículo y las normas técnicas a las que deberá ajustarse el trabajo de éstos;
- j) Verificar que los órganos de la Administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos. A tal efecto, todo funcionario público con rango de ministro; secretario, subsecretario, director nacional, máxima autoridad de organismos descentralizados o integrante de directorio de empresas y sociedades del Estado, está obligado a presentar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de asumir su cargo o de la sanción de la presente ley una declaración jurada patrimonial, con arreglo a las normas y requisitos que disponga el registro, la que deberá ser actualizada anualmente y al cese de funciones.
- k) Fiscalizar el efectivo cumplimiento de los cargos que se imponga al beneficiario de un bien inmueble de propiedad del Estado nacional transferido a título gratuito por ley dictada en virtud del artículo 75, inciso 5, de la Constitución Nacional. (Inciso incorporado por art. 1º de la Ley Nº 26.599 B.O. 7/7/2010)

O que se observa, no entanto, é que a correspondência simétrica entre a União e os demais entes existe no Brasil, sendo que esta “sintonia” não é observada na Argentina, pois segundo Filomena (2016, p.16):

Em suma, na República Argentina não é possível encontrar uma forma de organização que defina o sistema de controle externo na nação, nas províncias e subsidiariamente nas municipalidades (estas, por não serem entes federados, desconsideradas no estudo). Tampouco, há políticas públicas de controle que estabeleçam “vasos comunicantes” entre os tribunais de contas provinciais e as auditorias gerais, como percebido por Oszlak em outros setores estatais na Argentina. Quanto aos procedimentos, é muito difícil encontrar os elos, seja pela terminologia, seja pelos prazos, seja pela forma de auditoria, que delineiem um caminho de semelhanças que possa ser trilhado, a partir das constituições e dos regramentos legais vigentes.

O que se observa é que o tipo de formação da federação (centrípeta no caso da Argentina e centrífuga no caso do Brasil) está intimamente relacionado com a correspondência simétrica entre a União e os Estados (e Municípios no brasileiro) que se observa no Brasil.

Já na Argentina a formação centrípeta do pacto federativo foi fator fundamental para demarcar a maior autonomia das suas províncias e assim delimitar a reverberação daquilo que se deu no Brasil, ou seja, a replicação do que acontece na União para os estados e município.

4.4. Constituição dos Órgãos

A constituição do TCU é prevista no art. 73 da CF, integrado por nove ministros com sede no Distrito Federal, sendo um terço escolhido pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo que dois necessariamente e alternadamente têm que ser entre auditores e membros do Ministério Público de Contas e dois terços pelo Congresso Nacional.

Alguns dos requisitos determinadas neste artigo são a necessidade de mais de trinta e cinco anos e menos de sessenta e cinco, idoneidade moral e reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública e mais de dez anos de exercício de função ou de efetividade profissional que exija os conhecimentos mencionados.

Já a formação da Auditoría General de La Nación é tratada de forma mais sucinta na Constituição, sendo somente explicitado no art. 85 da Constituição que a presidência do orga-

nismo está a cargo do partido político de oposição com maior número de legisladores no Congresso.

Quadro 3 - Desenho institucional das Instituições de Fiscalização Superior (IFS)

País	Argentina	Brasil
Cláusula Constitucional	Constituição de 1994, art. 85	Constituição de 1988, arts. 71 a 75
Lei Orgânica	Não possui.	Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, 1992.
Modelo de IFS	Auditor Geral	Tribunal de Contas
Ano de Criação	1994	1890
Estrutura Decisória	Colegiada: (7) auditores gerais.	Colegiada: (9) ministros.
Indicação do(s) Líder(es)	Seis auditores gerais são nomeados por resoluções de ambas as Casas do Congresso, o que corresponde à nomeação de três para o Senado e três para a Câmara dos Deputados. O sétimo Auditor Geral é nomeado por deliberação conjunta dos presidentes da Câmara de Senadores e Deputados e será o presidente do corpo.	Legislativo (6) e Executivo (3), sendo somente 1 ministro de livre escolha do Presidente.
Mandato	Oito anos, sendo permitida uma recondução.	Vitalício
Vínculo	Vinculado ao Poder Legislativo, com ampla submissão.	Auxiliar do Poder Legislativo
Poder Judicial	Não	Semijudicial: julgar as contas, condenar gestores etc.
Poder de Sanção Legal	Não	Sim. O TCU pode condenar os gestores, aplicar multas, determinar devolução de recursos ao erário público, ilegitimidade etc.
Recursos das Decisões	Não tem capacidade decisória.	Sim. Judiciário e no âmbito do TCU.
Jurisdição	Todas as instituições relacionadas ao governo central, agências reguladoras, serviços privatizados etc.	Todas instituições federais, estados, municípios e instituições e empresas que recebem recursos federais.
Independência Financeira	Sim	Sim
Prestação de Contas	Comissão Parlamentar Mista Revisora de Contas	Poder Legislativo
Tipo de Fiscalização	Auditorias de ordem legal, financeira e gestão.	Auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.
Contas do Presidente da República	Fiscaliza e emite parecer.	Fiscaliza e emite parecer.

Fonte: Adaptado de Menezes (2015)

Outro aspecto que seria interessante tratar neste trabalho, conforme demonstrado no quadro 3, mas que acabaria promovendo a fuga do tema, se refere aos aspectos técnicos de

atuação dos dois órgãos analisados (poder judicial e poder de sanção legal), a questão da jurisdição de atuação, a independência financeira, prestação de contas e o tipo de fiscalização empregado pelos órgãos, assim como o poder legal de julgar/apreciar as contas do presidente da república.

No caso argentino a formação do colegiado da AGN está determinada em legislação infraconstitucional como é o caso da Lei nº 24.156/1992 que determina nos artigos 121, 122 e 123 que será composta por sete membros, sendo que um será designado como auditor geral, sendo obrigatório todos serem de nacionalidade argentina, com títulos universitários na área de ciências econômicas ou do direito com comprovada especialização em administração financeira e controle.

O artigo 122 determina que três auditores sejam designados pela Câmara de Senadores e três pela Câmara de Deputados, observando a composição de cada câmara. Também determina que seja realizado sorteio dos três que permanecerão nos seus cargos por quatro anos sendo que o restante, ou seja, os outros quatro ficarão por oito anos.

Quadro 4 - Colégio de auditores da AGN.

Membros	Currículo/mandatos eletivos
Presidente Oscar Santiago Lamberto	Deputado Nacional 1985/89, 1989/93, 1993/97, 1997/2001 y 2003/07. Senador da Nação 2001/03.
Vilma Castillo	Cargos Técnicos.
Francisco J. Fernández	Cargos técnicos.
Alejandro Nieva	1985-1993 Deputado provincial 1993-2009 Deputado Nacional
Jesús Rodrigues	Quatro legislaturas como Deputado nacional
Juan Ignacio Forlón	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente del Banco de la Nación Argentina (2013-15) • Presidente de la Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina (ABAPPRA) (2013-15). • Gobernador alterno 1° de la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN) (2013-15). • Director del Banco de la Nación Argentina (2012-13). • Lotería Nacional S.E. - Asesor/ Abogado - Gerencia de Asuntos Jurídicos, Subgerencia Secretaría Directorio (2003-10). • Asesor (adhonorem) en el Senado de la Nación y en la Cámara de Diputados de la Nación (2004/07).
Gabriel Mihura Estrada	2008-2009 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS Jefe de Asesores del Jefe de Gabinete – Subsecretario Designado por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1268, de fecha 1° de agosto de 2008 2008 COMISIÓN ADMINISTRATIVA REVISORA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (CARSS) Presidente 2002-2008 ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL Gerente de Asuntos Jurídicos Secretario General 2000-2002 AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN Secretario Legal, Técnico e Institucional 1998-2000 COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE (CNRT) Gerente de Asuntos Legales 1996-1998

	<p>MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS DE LA NACION SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE (LUEGO, SECRETARÍA DE TRANSPORTE) Asesor de Gabinete 1994-1996 MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Secretario General 1989-1994 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Cargos de la carrera judicial hasta el de Prosecretario Letrado del Tribunal (cargo equiparado a Secretario de Cámara de Apelaciones) 1988 JUZGADO NACIONAL DE PRIMERA INSTANCIA EN LO CIVIL N° 78, SECRETARÍA 108 Meritorio <i>Atención de la Mesa de Entadas del Juzgado</i></p>
--	---

Fonte: Consulta realizada no Portal da AGN: <http://www.agn.gov.ar/quienes-somos>, em 30-09-2016.

O artigo 123 determina que o sétimo auditor, ou seja, o presidente da AGN (Sr. Oscar Santiago Lamberto, conforme demonstrado no quadro) será designado por resolução conjunta das câmaras dos senadores e dos deputados, sendo que a interpretação conjunta com a constituição leva a conclusão que será o líder da oposição.

O desenho institucional dos organismos, onde no caso da Argentina (Quadro 3) se configura uma relação bem definida entre a AGN e o Poder Legislativo, acaba causando uma subordinação da instituição.

No caso do Brasil onde a formação é majoritariamente realizada pelo Poder Legislativo (dois terços), sendo que pelo menos um dos três nomeados pelo Poder Executivo também é político de carreira (Quadro 3), desnuda uma relação que pode ser, pelo menos, caracterizada como de forte cunho de dependência político-partidária.

Quadro 5 - Membros do TCU.

Ministros do TCU	Currículo/mandatos eletivos
Presidente Aroldo Cedraz	1991-2007 Deputado Federal*
Vice-presidente e Ministro-Corregedor Raimundo Carreiro	Cargos na área técnica e Vereador de São Raimundo das Mangabeiras (MA)
Walton Alencar Rodrigues	Cargos na área técnica
Benjamin Zymler	Cargos na área técnica.
Augusto Nardes	1973-1977 Vereador 1991-1995 Deputado Estadual 1995-2005 Deputado Federal*
José Mucio Monteiro	1976-1982 Vice-Prefeito 1982-1983 Prefeito 1995-2011 Deputado Federal*
Ana Arraes	2007-2011 Deputada Federal*
Bruno Dantas	Cargos na área técnica.
Vital do Rêgo	1989-1995 Vereador

	1995-2007 Deputado Estadual 2007-2011 Deputado Federal 2011-2014 Senador*
--	---

Fonte: <http://portal.tcu.gov.br/institucional/ministros/>, <http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa> e <http://www25.senado.leg.br/web/senadores/legislaturas-antiores> consulta realizada em 29-09-2016.

*Renúncia ao mandato para assumir o cargo de ministro no TCU.

Os ministros do TCU apresentados no quadro estão bem definidos entre aqueles que possuem um histórico político e aqueles advindos de cargos eminentemente técnicos, o que não significa *per se* que esta lógica foi a seguida no momento da nomeação dos mesmos, ou seja, o que não impede que um desses ministros, com um histórico técnico, não tenha sido escolhido pelo Congresso Nacional ao invés de está dentre os auditores ou membros do Ministério Público escolhidos pelo Presidente da República (inciso I, § 2º do art. 73 da CF).

Considerações Finais

Constatou-se sobre o estudo comparativo dos dois modelos demonstrados que o processo de formação da federação foi fundamental para a distinção apresentada, pois a formação do federalismo nacional é fundamental para se entender a construção das instituições que moldam o sistema de controle de cada país.

A questão legal quanto à previsão, tanto do TCU quanto da AGN, também é bastante elucidativo deste fenômeno, pois no caso do Brasil a normatização legal encontra-se na Constituição, enquanto que no caso argentino a previsão constitucional é bastante sucinta, estando grande parte das diretrizes da AGN dispersas em leis infraconstitucionais.

A questão da replicação do modelo federal não é homogênea na Argentina, assim como no Brasil, se podendo afirmar que houve um fenômeno de hibridação de modelos, pois mesmo no âmbito federal do governo argentino existindo uma auditoria geral, esta apresenta uma característica bastante significativa de corte de contas, que é a estrutura decisória colegiada conforme apontado por Menezes, o que elucida em grande parte a problemática proposta neste trabalho.

Esta hibridação dos modelos existentes nada mais é do que a complexidade da realidade, frente a tentativa de singularização em um modelo para fins acadêmicos, o que por um lado é extremamente importante, principalmente com o intuito de entender os principais fenômenos, mas que por outro lado pode esconder particularidades observáveis somente através do espectro conflituoso desta mesma realidade.

Uma questão importante e que também foi levantada neste trabalho se refere a constituição dos órgãos de forma a se evidenciar que existe uma dependência maior da AGN com relação ao poder legislativo argentino em comparação com a realidade brasileira. No caso brasileiro seis ministros do TCU são nomeados pelo Congresso Nacional, e o Poder Executivo é responsável pela nomeação de três ministros, o que dá, pelo menos, uma aparência de maior equilíbrio entre os dois poderes.

Outro aspecto tratado no trabalho e que não teve a discussão ampliada em virtude da complexidade do assunto e da proposição deste artigo, se refere ao aspecto da vitaliciedade dos membros do TCU e do mandato de quatro ou oito anos dos integrantes da AGN, o que pode ter um amplo reflexo no relacionamento destes órgãos com a elite política do país e transformar a dinâmica de atuação entre eles.

Em virtude de todo o exposto, levando em consideração a peculiaridade de cada país, os dois modelos atuam com relativa independência em relação aos outros poderes, sendo que a determinação deste grau de independência conforme foi verificado nos quadros que de-

monstram os membros do TCU e AGN, não foi analisado em decorrência do escopo deste trabalho, mas que deverá ser analisado em um trabalho de maior fôlego.

REFERÊNCIAS

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.140-5. Disponível em:

http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI_1140_RR03.02.2003.pdf?Signature=xqQHRen%2F6EIKI5%2FS9c%2BeRiOSVI%3D&Expires=1459290896&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMBA&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=6066a1183afaf2cbea7213ef9707c2fd. Acesso em Março, 2016.

ARGENTINA. Constituição (1994). **Constitución de La Nación Argentina.** Disponível em: <http://www.senado.gov.ar/deInteres>. Acesso em Agosto, 2016.

AGUIAR, Simone Coelho. **Origem e Evolução dos Tribunais de Contas.** XXII Congresso Nacional - São Paulo – Tema: “Sociedade Global e seus impactos sobre o estudo e a afetividade do Direito na contemporaneidade, 2013.

ALEJARRA, Luis Eduardo Oliveira. A criação do Tribunal de Contas na história constitucional brasileira. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 3952. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/27898>. Acesso em: março 2016.

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de. A verdadeira função do Tribunal de Contas da União no processo orçamentário. **Revista do Tribunal de Contas da União.** Brasília, v. 32, n. 87, jan/mar 2001.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: Julho de 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: Julho de 2016.

BROWN, Renato Jorge Brown. **Controle Externo da Administração Pública Federal no Brasil: o TCU – uma análise jurídico-administrativa.** Rio de Janeiro : América Jurídica, 2002.

COSTA, L.B.D. **Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no estado democrático de direito.** Belo Horizonte: Fórum, 2006.

DESPOUY, Leandro. **La importancia de la cuenta de inversión.** El Control Público Edición Nº 105 Edición Digital Nº 6 - Noviembre/Diciembre 2005 - República Argentina Publicación electrónica del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina. Disponível em: <http://www.elcontrolpublico.com.ar/pdf/ecp105.pdf>. Acesso em março.2016.

Ekmekdjian, Miguel A. **Análisis Pedagógico de la Constitución Nacional.** Buenos Aires, Ed. Depalma, 1988.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3ª ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 137-138.

FIGUEIREDO, M.; MELO, M.; PEREIRA, C. **Political and electoral accountability enhances accountability: a comparative analysis of courts of accounts in Brazil**. In: INTERNATIONAL CONGRESS OF LASA. *Proceedings...* San Juan, 2006.

FILOMENA, César Luciano. **Trajetória das instituições de accountability. Uma comparação do sistema de auditorias de contas públicas da República Federativa do Brasil com o da República Argentina**. Trabajo preparado para su presentación en el XII Congreso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 12 al 15 de septiembre de 2016.

FONSECA, J. J. S. Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GERHARDT, Tatiana Engel e SILVEIRA Denise Tolfo (Org.). **Métodos de Pesquisa**. EAD Série Educação a Distância. 1º edição: 2009. Editora: UFRGS.

GIMÉNEZ, L. Federico ; ESPOSITO, Alexis S. **Auditoría y control del sector público. Um análisis comparado para Argentina y Brasil**. Disponível em: <http://blogs.eco.unc.edu.ar/jifp/files/47JIFP-LuisFedericoGim%C3%A9nez-AlexisEsposito.pdf>. Acesso em: agosto 2016.

Ley nº 12, de 09 de dezembro de 1853. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/183290/norma.htm>

Ley nº 23.354, de 31 de dezembro de 1956. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/58383/texact.htm>. Acesso: agosto de 2016.

Ley nº 24.156, de 26 de outubro de 1992. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>. Acesso: agosto de 2016.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

MELO, Marcus André; Pereira, Carlos e Figueiredo, Carlos Mauricio. **Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions**. Comparative Political Studies. Volume 42, número 9.

MELO, Verônica Vaz de. **A possibilidade do controle pelo Tribunal de Contas das empresas públicas e sociedades de economia mista na perspectiva da jurisprudência do STF**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVI, n. 112, maio 2013. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13269&revista_caderno=4. Acesso em março 2016.

MENEZES, Monique. O Controle externo do Legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile. **Revista do Serviço Público**. Brasília/DF, abr/jun 2015.

O'Donnell, Guillermo. “**Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**”, Lua Nova, n. 44, 1998.

PESSANHA, Charles. **Fiscalização e Controle: O Poder Legislativo na Argentina e no Brasil Contemporâneos**. (Axe VIII, Symposium 30). Independencias - Dependencias - Interdependencias, VI Congreso CEISAL 2010, Jun 2010, Toulouse, France. <halshs-00498846>

PESSOA, J. G. de Paiva; SILVA, J. A. Fonseca. Sistemas de controle externo – abordagem sobre os sistemas anglo-saxão e latino-americano. **Revista Controle** Volume X, nº 2, 2012.

Revista SIGEN. **Publicación de la Sindicatura General de la Nación**. Año 4 – nº 6, Agosto de 2013.

SCHAFRIK, Fabiana Haydeé. **La creación de la Auditoria General y su incidencia en el mejoramiento externo del presupuesto**. Ed. Buenos Aires: Eudeba, 2012.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós-1988. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.