



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO FINANCEIRO



**TENDÊNCIAS LATINOAMERICANAS DE CONTROLE ORÇAMENTÁRIO:
Uma análise comparativa entre Brasil, Uruguai e Argentina¹**

Denise Manoela Rodrigues Gutiliêrs da Cas²

Larissa da Silva Pereira³

Tássia Camila Luniére Dias⁴

Coordenador do artigo: Prof. Dr. Edival Braga⁵

Artigo desenvolvido com a finalidade de comparar modelos de fiscalização orçamentária na América Latina, a fim de avaliar uma possível tendência nesse sentido e aproveitar as melhores características de cada modelo para a propositura de uma nova abordagem, que otimize a função de controle orçamentário.

Subsidiariamente, possui o fim de avaliação na Disciplina de Direito Financeiro, ministrada pelo Professor Dr. Edival Braga.

RESUMO: Tendo em vista a evidência de escândalos e notícias envolvendo a execução orçamentária, não só no Brasil, mas também em países de destaque na América Latina, como a Argentina, o presente artigo visa comparar os modelos de fiscalização orçamentária no Brasil, Uruguai e Argentina, e deles extrair diferenças e semelhanças, com o intuito de apontar uma provável tendência latino-americana nesse sentido, e ainda, avaliar eventual alternativa viável que otimize o controle orçamentário na América Latina. Para isso, além de um esboço dos principais aspectos do controle orçamentário de cada um desses países, o presente trabalho se utiliza de dados práticos e referenciais de produção dos órgãos responsáveis por cumprir esse encargo.

Palavras-chave: Orçamento. Controle orçamentário. Fiscalização orçamentária. CMO. TCU. AGN.

Sumário: 1 INTRODUÇÃO; 2 BRASIL: O CONTROLE EXTERNO E SEUS AGENTES; 2.1 Controle Orçamentário Externo: Origem, Importância e Finalidade; 2.2 O Controle Externo à Luz da Competência do Poder Executivo na Criação das Propostas Orçamentárias; 2.3 Atuação do Tribunal de Contas no Controle Externo da Fiscalização da Execução Orçamentária; 3 URUGUAI: FISCALIZAÇÃO E CONTROLE; 3.1 Controle Externo; 3.2 Funcionamento do Tribunal de Contas da República Oriental do Uruguai; 4 ARGENTINA: ESCALAS DE CONTROLE; 4.1 Orçamento Participativo – Controle em Escala Micro; 4.2 Controle Orçamentário em Escala Macro; 5 ANÁLISE COMPARADA DE CONTAS DE GESTÃO DO GOVERNO: BRASIL, ARGENTINA E URUGUAI; 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS; 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2026, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Acadêmica de Direito da Universidade Federal de Roraima. denisedacas@gmail.com.

³ Acadêmica de Direito da Universidade Federal de Roraima. larissasilva@hotmail.com.

⁴ Acadêmica de Direito da Universidade Federal de Roraima. diastcl@hotmail.com.

⁵ Professor de Direito Financeiro da Universidade Federal de Roraima - UFRR

Abstract: Given the evidence of scandals and news involving the budget execution, not only in Brazil but also in prominent countries in Latin America, such as Argentina, this article aims to compare the models of budgetary surveillance in Brazil, Uruguay and Argentina, and extract their differences and similarities, in order to point likely Latin American trend in this direction, and also assess any viable alternative to optimize budgetary control in Latin America. Therefore, in addition to an outline of the main aspects of the budget control of each of these countries, this makes use of practical data and production of reference of the bodies responsible for complying with this burden.

Keywords: Budget. Budget control. budgetary oversight. CMO. TCU. AGN.

Summary: 1 INTRODUCTION; 2 BRAZIL: FOREIGN AGENTS AND ITS CONTROL; 2.1 External Control Budget: Origin, Importance and Purpose; 2.2 External Control in Light of the executive branch competence in the creation of the Budget Proposals; 2.3 Role of the Court of Auditors External Control Surveillance Budget Execution; 3 URUGUAY: SUPERVISION AND CONTROL; 3.1 External Control; 3.2 Operation of the Court of Auditors of the Republic of Uruguay; 4 ARGENTINA: CONTROL SCALES; 4.1 Participative Budget - Control Micro Scale; 4.2 Budget Control Macro Scale; 5 COMPARATIVE ANALYSIS OF GOVERNMENT MANAGEMENT ACCOUNTS: BRAZIL, ARGENTINA AND URUGUAY; 6 FINAL; 7 References

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo, centrado nos modelos de controle orçamentário da América Latina, pretende comparar os modelos de fiscalização do orçamento no Brasil, Uruguai e Argentina, expoentes econômicos da sobredita região, e deles extrair diferenças e semelhanças, de forma a ser possível apontar provável tendência latino-americana nesse sentido.

Propõe-se, ainda, ante a comparação dos três sistemas que constituem o objeto deste artigo, avaliar qual alternativa viável de otimização da fiscalização orçamentária, para que seja mais eficiente, atendendo às expectativas da sociedade, detentora da soberania nacional.

Nesse íterim, passaremos primeiramente à uma análise expositiva dos sistemas vigentes em cada um dos três países, a começar pelo Brasil, seguido do Uruguai e depois pela Argentina, e posteriormente proceder a uma comparação de ordem prática, em busca de medir os resultados de cada um em termos de ativismo dos órgãos de controle.

Por fim, procuramos avaliar qual dos modelos se revela mais eficiente, ou ao menos propor uma mescla de elementos que possam ser úteis e formar um sistema de controle mais eficaz e que represente os anseios da sociedade civil.

2 BRASIL: O CONTROLE EXTERNO E SEUS AGENTES

2.1 Controle Orçamentário Externo: Origem, Importância e Finalidade

Inicialmente, cumpre ressaltar que, a fim de evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais do cidadão, a Constituição Federal de 1988, no art. 2º consagrou a repartição dos Poderes ao prever que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, estabelecendo a cada um a sua função estatal, bem como mecanismos de controle recíprocos, para efetivar o Estado Democrático de Direito. Foi por meio da ideia de equilíbrio entre os Poderes que surgiu a necessidade de um sistema de controle com o escopo de verificar o andamento das ações governamentais à luz do seu planejamento, com o fim de estabelecer limites à atuação do governo dentro dos parâmetros que melhor atendam às necessidades sociais, tendo em vista que, como bem alude o Professor Jean Rivero, “a democracia consiste não somente em escolher quem nos deve governar, mas escolher como queremos ser governados”⁴.

Aprimorando tal sistema, a doutrina em consonância com os correspondentes dispositivos da CF/88 estabelece várias espécies de controle, dentre os quais estão os órgãos de controle interno e externo. O controle interno é aquele decorre de órgão integrante da própria estrutura do órgão fiscalizado, ou seja, é exercido internamente por cada poder, em relação aos seus próprios atos, sendo amparado pelo poder de autotutela. Por outro lado, o controle externo é exercido por um Poder ou órgão distinto, apartado da estrutura do órgão controlador⁵.

No tocante ao tema do presente artigo, impende salientar o controle externo, para o qual a CF/88 (art.71) confere como seu titular, no âmbito federal, o Congresso Nacional, incumbindo ao Tribunal de Contas da União – TCU atuar como órgão auxiliar⁶.

A justificativa de existência do controle externo decorre principalmente da necessidade de que sejam alcançadas as metas e programas de governo. Isso porque, na

⁴ GUERRA, Evandro Martins Apud Rivero Jean. Os controles externos e internos da Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 102.

⁵ GUERRA, Evandro Martins. Os controles externos e internos da Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 91.

⁶ Art. 71, CF/88: O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

maioria das vezes, os recursos empregados para a realização desses programas são escassos, gerando a necessidade de controle de sua execução com vistas à proteção do patrimônio público. Ainda, para compor o orçamento, o governo arrecada tributos da sociedade a fim de que sejam destinados às despesas públicas. Assim, é indispensável o controle sobre esses recursos.

Nesse contexto, ressalta-se que o orçamento é um instrumento de exercício da democracia através do qual os particulares exercem o direito, por meio de seus mandatários, de só verem efetivadas as despesas e permitidas as arrecadações tributárias que estiverem previamente autorizadas na lei orçamentária⁷.

Sob essa ótica, será abordado o controle externo, exercido exclusivamente pelo Congresso Nacional⁸, no tocante à fiscalização das contas públicas. Acrescente-se que no exercício da função fiscalizatória, o Legislativo conta com a ajuda do Tribunal de Contas⁹, “fato que contribui para aperfeiçoar e tornar realmente eficaz o controle da execução orçamentária, com destaque ao prisma da legalidade para assegurar o cumprimento das leis orçamentárias”¹⁰.

2.2 O Controle Externo à Luz da Competência do Poder Executivo na Criação das Propostas Orçamentárias

Conforme a concepção moderna de orçamento busca-se, por meio deste, programar a vida financeira do Estado, não sendo mais concebido apenas como uma peça contábil que vela somente o equilíbrio entre receitas e despesas, mas um programa da vida financeira do Estado com escopo de alcançar os interesses públicos da sociedade sendo permitido, inclusive, endividamentos (desequilíbrios contábeis) para alcançar essa finalidade.

Essa é a ideia de orçamento-programa majoritariamente defendida pela doutrina. Em suma, significa que o orçamento é um instrumento de execução de planos e

⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Financeiro e Tributário. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002, pp.127-8.

⁸ Art. 49, inc. X, CF/88: É da competência exclusiva do Congresso Nacional: X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.

⁹ Art. 71, CF/88: O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

¹⁰ HADARA, Kiyoshi. Direito Financeiro e tributário. São Paulo: Atlas, 2012, p. 99.

projetos de realização de obras e serviços visando o desenvolvimento da comunidade. Mostra de onde vem os recursos para financiar o plano e quanto deve ser gasto para atingir os objetivos traçados, distribui os recursos às diferentes atividades e projetos. O orçamento ainda indica: a) que projetos e que atividades devem ser empreendidos; b) qual a magnitude desses projetos e atividades; c) onde e quando deverão ser empreendidos¹¹.

Nesse passo, o art. 84, inc. XXIII c/c art. 61, §1º, II, “b” da CF/88 estabeleceu competência privativa e indelegável ao Poder Executivo para a elaboração das leis orçamentárias, cabendo somente a ele a iniciativa de projeto de lei orçamentária. Trata-se de um verdadeiro dever para o Executivo, de modo que a sua omissão, constitui crime de responsabilidade¹².

Assim, cabe ao Poder Executivo a iniciativa do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamento Anual (LOA)¹³, as quais, para entrarem em vigor, devem passar pela análise do Poder Legislativo na fase de aprovação do ciclo orçamentário.

Dessa forma, em razão da importância da finalidade do orçamento público, faz-se imprescindível o controle das contas públicas. É nesse momento que atua o Poder Legislativo por intermédio da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, também chamada Comissão Mista de Orçamentos Públicos, Planos e Fiscalização – CMO¹⁴ (art. 166 da CF/88).

A referida comissão foi criada em 1988 pela Constituição Federal (art. 166, §1º), compõe-se de 40 (quarenta) membros titulares, sendo 30 (trinta) Deputados e 10 (dez) Senadores, com igual número de suplentes, nos termos do art. 5º da Res. nº 1/2006 do Congresso Nacional, com diversas atribuições relevantes em matéria orçamentária (art. 166, §§1º e 2º da CF/88), dentre as quais podemos citar: examinar e emitir parecer sobre: (i) os projetos das leis orçamentárias, inclusos os créditos adicionais; (ii) as contas

¹¹ José Afonso da Silva, Normas Básicas para Elaboração, Implantação, Execução do Orçamento-Programa, Boletim Informativo do SENAM, p. 23; José Afonso da Silva, O Prefeito e o Município, ps. 289-90. In: José Afonso da Silva, 1973, p. 42.

¹² Conforme o art.84, VI da CF/88, além das legislações aplicáveis, seja a Lei nº 1.079/50, para Presidente e Governador, seja o Decreto Lei nº 201/67, para Prefeito.

¹³ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

¹⁴ Art. 1º da Resolução nº 1 de 2006 – CN.

apresentadas anualmente pelo Presidente da República, bem como sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na CF/88 e exercer o acompanhamento e fiscalização orçamentária; (iii) as emendas às leis orçamentárias apresentadas na Comissão Mista.

Assim, antes de enviar a proposta orçamentária para o Congresso Nacional, a CMO, examinará a proposta orçamentária, podendo oferecer emendas e, ao final, após estas serem discutidas e votadas, deverá ser emitido parecer de cada área temática na qual foram propostas as emendas, para então ser enviado ao Congresso Nacional o parecer final.

Vale esclarecer que o orçamento é dividido em áreas temáticas (art.26, Resolução 01/06 – CN). É no âmbito dessas áreas que serão apresentadas as emendas ao Orçamento da União. Tais emendas podem ser de texto, de receita e de despesa. Esta última, por sua vez, pode ser de remanejamento, de apropriação ou de cancelamento¹⁵.

Nesse contexto, importante mencionar também que a EC 86/15 trouxe o que a doutrina chamou de orçamento impositivo quanto às emendas parlamentares individuais. Essa emenda alterou o art. 166 da CF/88 e trouxe no §9º uma exceção à regra da natureza autorizativa do orçamento no Brasil, tendo em vista que estabeleceu a execução obrigatória por parte do Executivo das emendas parlamentares individuais impositivas aprovadas no limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida do Orçamento da União, devendo a metade desse percentual ser destinada às ações e serviços públicos de saúde¹⁶ (art. 166, §9º da CF/88).

Diante dessa maior participação do Legislativo na apreciação do orçamento, a fim de resguardar a competência privativa do Executivo na elaboração da proposta orçamentária, são impostas às emendas parlamentares algumas restrições, como afinidade lógica com a lei que pretendem alterar, como a necessidade de compatibilidade entre da

¹⁵ Conforme as lições do Prof.º Augustinho Paludo no livro Orçamento Público, AFO, LFR (2013, p. 70): **De remanejamento**: propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de outras dotações (exceto reserva de contingência); **De apropriação**: propõe acréscimo ou inclusão de dotações e simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação de recursos integrantes da reserva de recursos (reserva de contingência); **De cancelamento**: somente propõe o cancelamento de uma dotação constante no Projeto de Lei Orçamentária.

¹⁶ Essa emenda alterou o art. 166 da CF/88 e trouxe no §9 e ss. as regras do orçamento impositivo. Destaca-se o § 12 conforme o qual a execução das emendas parlamentares individuais não serão obrigatória nos casos de impedimento de ordem técnica. Essa impositividade parcial do orçamento tem sido alvo de críticas por alguns estudiosos, chamando de “orçamento impositivo à brasileira”, já que torna obrigatória a execução de parte das emendas parlamentares, deixando todo o restante do orçamento nas mãos do Executivo para “cumprir se quiser”.

LOA com o PPA e a LDO (art. 166, §3º, I da CF/88), bem como da LDO com o PPA (art. 166, § 4º da CF/88) e a vedação ao aumento de despesa (art. 63, I da CF/88), podendo, portanto, somente anular despesas já previstas na proposta orçamentária de acordo com os limites estabelecidos pelo art. 166, §3º, II da CF/88¹⁷. Também prevê o inc. III desse último artigo que só serão aprovadas as emendas que sejam relacionadas à correção de erros ou omissões ou ainda, com dispositivos do texto do projeto de lei.

Assim, após a análise e discussão da CMO, emitido o parecer, este deverá ser enviado para o Congresso Nacional, no qual a proposta será apreciada em sessão conjunta, isto é, apuração de votos em separado, verificando-se a maioria simples de cada Casa (Deputados e Senadores) para que não haja rejeição da matéria¹⁸. Em outras palavras, a não obtenção da maioria simples em uma das Casas, importará rejeição da matéria.

Diante do exposto, observa-se que a concepção anterior de que o Legislativo constituía-se em mero homologador da lei proposta pelo Executivo, não mais prevalece, já que a CF/88 permite uma maior participação democrática nos gastos públicos, podendo os membros da CMO oferecer emendas aos projetos de leis orçamentárias de modo a adequá-las aos interesses sociais.

2.3 Atuação do Tribunal de Contas no Controle Externo da Fiscalização da Execução Orçamentária

Segundo Harrison Leite, o Tribunal de Contas é um órgão colegiado, auxiliar do Poder Legislativo, encarregado de fiscalização e controle do orçamento. Têm função precípua de auxiliar o Legislativo, mas não está a ele subordinado¹⁹.

Cumpra esclarecer que o Poder Legislativo exercerá a sua função de fiscalização dos gastos públicos independentemente do Tribunal de Contas, já que se trata apenas de um órgão auxiliar, apesar das suas relevantes funções para tal fiscalização.

¹⁷ Esse dispositivo veda a anulação de despesas que versem sobre: a) dotações pessoais; b) serviços da dívida; e c) transferências tributárias constitucionais para os Estados, Municípios e Distrito Federal.

¹⁸ LEITE, Harrison. *Manual de direito financeiro*. Salvador: JusPodivm, 2016, p.129.

¹⁹ Ibidem, p. 424.

Ressalta-se, ainda, que o campo de atuação do Controle externo a ser efetuado pelo Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, encontra-se nos arts. 71 e 72 da CF/88, podendo esse auxílio ser concomitante, posterior e até mesmo antes da execução orçamentária, apesar desta última hipótese não possuir previsão expressa na CF/88.

Nesse contexto, o Congresso Nacional, através da Comissão Mista de Orçamentos, atua principalmente na fase fiscalização da execução orçamentária. Sabe-se que nesta fase o Executivo está autorizado a despender os recursos aprovados na lei orçamentária, tratando-se de recursos públicos é imprescindível o controle e fiscalização desses atos.

Diante disso, no desempenho das suas atribuições de fiscalização a CMO, diante de indícios de despesas não autorizadas, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários (art. 72, *caput* da CF/88).

Se tais esclarecimentos não forem prestados ou considerados insuficientes, cabe ao Tribunal de Contas, mediante provocação do Legislativo, apresentar parecer conclusivo a pedido da Comissão e, se entender que o gasto irregular possa causar “dano irreparável ou grave lesão à economia pública” deverá propor a sustação do ato de execução (art. 72, §§ 1º e 2º da CF/88).

Além disso, ainda no auxílio ao controle da execução orçamentária, o Tribunal de Contas deve prestar as informações solicitadas pelo Legislativo por qualquer de suas Casas ou de suas Comissões sobre fiscalização orçamentária (art.71, VII da CF/88). Essas informações versam sobre todas as matérias orçamentárias sujeitas ao controle do Parlamento, inclusive sobre os resultados de inspeções e auditorias realizadas pelo Tribunal²⁰.

Cabe ainda mencionar que o Tribunal de Contas possui atribuição de aplicar sanções aos responsáveis por ilegalidade de despesas, sanções pecuniárias (art. 71, VIII, CF/88) previstas no art. 5º, §1º da Lei nº 10.028/00, a qual fixou pena de multa pecuniária para hipóteses de infrações contra leis de finanças.

²⁰ HARADA, Kiyoshi. **Op.cit**, p.107.

Acrescente-se ainda, a atuação da CMO com o auxílio do Tribunal de contas no que diz respeito a apreciação do parecer prévio do Tribunal de contas relativo às contas prestadas anualmente pelo Presidente da República (art. 71, I, CF/88)²¹.

Após o envio pelo Presidente da República ao Congresso Nacional das suas contas anuais em obediência ao estabelecido no art. 84, XXIV da CF/88, o Congresso Nacional envia as envia à apreciação do Tribunal de Contas que emitirá parecer prévio, o qual sem nenhuma vinculação será analisado pela CMO que emitirá novo parecer para julgamento (art. 166, §1º da CF/88).

Finalmente, a CMO enviará o referido parecer ao Congresso Nacional no qual as contas do Poder Executivo serão de fato julgadas, no exercício da sua competência exclusiva (art. 49, IX da CF/88).

Por derradeiro, salienta-se que apesar da atuação do Tribunal de Contas não ser obrigatória para a fiscalização orçamentária por parte do Poder Legislativo, trata-se de um auxílio relevante que serve como um importante subsídio para o controle da execução orçamentária.

3 URUGUAI: FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

Historicamente o primeiro registro de controle externo de uso dos recursos públicos no Uruguai corresponde com a proclamação da Independência em 1822 (sitio eletrônico TCROU²²). Anteriormente à promulgação da Constituição de 1830, estabeleceu seu controle externo, através de lei que criou a Comissão de Contas, tendo seus membros nomeados pela Assembleia Legislativa, com o objetivo de examinar as contas apresentadas anualmente pelo governo.

Atualmente o orçamento nacional é de forma quinquenal, mas as prestações de contas ocorrem anualmente, momento no qual o Parlamento tem a possibilidade de realizar as modificações que julgar necessárias para então efetuar a aprovação para o período de cinco anos, conforme está consagrado no artigo 214, inciso IV da Constituição da

²¹ Art. 71, inciso I: “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento”.

²² TCROU – Tribunal de Contas da República Federativa do Uruguai

República Oriental do Uruguai. Cada Câmara do Poder Legislativo aprovará seu respectivo orçamento e o comunicará ao Poder Executivo para que o inclua no orçamento nacional conforme o artigo 108 da Constituição²³.

3.1 Controle Externo

Segundo Fernandes (2005) sistema de controle externo é:

“o conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção de atos”. (FERNANDES, 2005, p.30.)

Controle externo é um instrumento de accountability²⁴, que os países soberanos adotam, no qual há dois mecanismos de controle, que são os sistemas de Auditorias- Gerais ou Corte de Contas – ou Tribunal de Contas, nos quais cada Estado possui suas particularidades.

O Uruguai, assim como o Brasil, adota o sistema de Tribunal de Contas, que tem como características o caráter colegiado de suas decisões e o poder coercitivo de impor sanções, monetárias ou não.

3.2 Funcionamento do Tribunal de Contas da República Oriental do Uruguai

A competência atual do Tribunal de contas está disposta no art. 228 da Constituição que estabelece o funcionamento do órgão ao afirmar: "Acompanhamento da execução dos orçamentos e função de controle em todas as questões relativas ao Tesouro será realizada pelo Tribunal de Contas". Portanto, o texto constitucional confere ao TCROU de forma impositiva o compromisso de controle prévio e posterior do erário, dentro das normas de legalidade. Existem outros dispositivos constitucionais específicos que determinam as atribuições do Tribunal que se referem às entidades autônomas, aos serviços descentralizados e departamentos do governo.

É um órgão que dentro da estrutura estatal possui alto grau de hierarquia o que assegura a efetividade de seu poder de controle.

O Tribunal de Contas do Uruguai possui as seguintes funções:

- a) Assessoramento e informação de forma que ocorra em matéria de orçamento;

²³ Regime Jurídico Institucional do Uruguai

²⁴ Accountability é um termo da língua inglesa que ainda não possui uma tradução exata para a língua portuguesa. Refere-se à prestação de contas ou à responsabilização dos agentes públicos por órgãos controladores ou seus representantes

- b) Aconselhamento sobre orçamento e responsabilidade;
- c) Controle financeiro;
- d) Competências derivadas de sua hierarquia administrativa;
- e) Funções e Controle Especial.

O TCROU possui dois órgãos de ampla relevância para a execução de suas prerrogativas, Escola de Auditoria Governamental e a Divisão de Auditoria.

A Lei 17.930 de 2005 é a responsável pela criação da Escola de Auditoria Governamental, que possui o propósito de fortalecer o processo de formação de pessoal e contribuir para a melhoria e transparência na gestão das finanças públicas.

A Divisão de Auditorias, composta por sete departamentos, com atribuições de fiscalizar e controlar determinada área de atividade atribuída ao Tribunal pelo ordenamento jurídico Uruguaio tem a incumbência do nível mais operacional das ações do Tribunal. A atividade exercida pela Auditoria Governamental é regulada principalmente pelo Texto Ordenado de Contabilidade e Administração Financeira (TOCAF²⁵).

O Tribunal realiza das auditorias de modo seletivo, conforme as informações auferidas por meio das publicações anuais e dos relatórios que contemplem a situação financeira.

O Uruguai tem como forma de governo o Estado Unitário, no qual só existe um centro de poder que é estendido por todo o território, portanto, não possui Tribunal de Contas a nível estadual e municipal, mas dispõe de representação nos 19 departamentos, os quais reproduzem a divisão dos poderes executivo e legislativo do Poder Central.

Mesmo não possuindo esses Tribunais de Contas regionais ou locais, o Uruguai elencou na sua Constituição, no art. 211 garantindo aos Governos Departamentais a mesma segurança do TCROU.

No que tange a demonstração das regulamentações exigidas e publicadas, o Brasil tem se guiado especialmente pela Lei nº 4.320/64²⁶, a Lei Complementar nº 101/2000²⁷, com fundamentação e base na Constituição de 1988, além de decretos que orientam. No caso do Uruguai, o mesmo possui a regulamentação conforme a Constituição da República nos artigos nº 221 e 214, além do Texto Ordenado de Contabilidade e

²⁵ TOCAF – Texto Ordenado de Contabilidade e Administração Financeira.

²⁶ Lei nº 4.320/64 - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

²⁷ Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Administração Financeira (TOCAF) de 1996 que foi alterado em 2012 impactando na estrutura da regulamentação das demonstrações, mas que não houve mudanças de concepção das mesmas.

Torres (2012) afirmar que o Tribunal de Contas do Uruguai é o órgão autônomo que exerce funções administrativas

(...) o Tribunal de Contas do Uruguai deve atuar na função administrativa, embora tenha faculdades jurisdicionais, de velar pelo controle de toda a gestão relativa à Fazenda pública (...). Possui poderes de controle financeiro externo que exerce com autonomia e independência frente aos Poderes do Estado e frente a toda administração autônoma controlada. (TORRES, 2012,18)

De acordo com Dapkevicius (2011) ao Tribunal compete somente vigiar e controlar, nada mais que isso, não sendo um órgão de administração ativa, pois não decide, não manda, não proíbe, somente vigia, observa, controla e fiscaliza. Do cumprimento de suas atividades podem resultar ações de responsabilidade aos que não cumprem as normas, entretanto, não é o próprio Tribunal que exerce essas ações, não é ele que deve sancionar tais condutas, serão os órgãos de administração ativa os responsáveis por tais atos (Aréchaga apud Dapkevicius, 2011).

Além dos dispositivos constitucionais já expostos, que determinam as responsabilidades do Tribunal, leis infraconstitucionais podem atribuir novas funções ao Tribunal de Contas. Uma delas é a TOCAF – Texto Ordenado de Contabilidade e Administração Financeira, que regulamenta a atividade financeira do país e atribui algumas funções ao Tribunal.

Características comparativas das Entidades Fiscalizadoras Superiores do Brasil e Uruguai:

Características	TCU Brasil	TCU Uruguai
Composição dos Tribunais	Composto por 9 Ministros	Composto por 7 Ministros
Forma de Escolha dos Ministros	1/3 nomeados pelo Poder Executivo e 2/3 pelo Poder Legislativo	Eleitos por maioria absoluta dos votos pelo Poder Legislativo
Mandato dos Ministros	Seus cargos são vitalícios	Mandatos possuem prazo de cinco anos
Instrumentos de Fiscalização	Auditoria, Inspeção, Monitoramento,	Auditoria.

	Levantamento e Acompanhamento.	
Controle: quanto ao momento	Prévio, concomitante e Posterior.	Prévio e Posterior
Nível Regional e Local	Possui níveis Estaduais e Municipais	Não possui Tribunais de Contas a nível regional ou local.
Poder Regulamentar	Expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização do Tribunal	Expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e a faculdade de iniciativa legislativa

No que tange as diferenças entre as Entidades Fiscalizadoras Superiores, percebe-se a diferença do número de Ministros que compõem os órgãos, forma de nomeação dos Ministros, tempo dos mandatos, instrumentos de fiscalização, momento de realização do controle, controle externo a nível regional e local e o poder regulamentar atribuído a cada Tribunal.

Quanto aos instrumentos de fiscalização, os que estão à disposição do TCU são mais extensos que os à disposição do Tribunal de Contas do Uruguai. O TCU possui cinco instrumentos de fiscalização: auditoria, inspeção, monitoramento, levantamento e acompanhamento. Já o Tribunal de Contas do Uruguai conta apenas com as auditorias. Os instrumentos à disposição do TCU permitem que o momento do controle realizado possa ser prévio, concomitante ou posterior, diferente do Tribunal de Contas do Uruguai, que realização apenas controle prévio ou posterior.

Ambos os Tribunais possuem Poder Regulamentar para oportunizar a execução de suas atribuições podendo expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos respectivos Tribunais. Entretanto, o Tribunal de Contas do Uruguai possui a faculdade de iniciativa legislativa, prerrogativa que o TCU não possui.

Avaliando aspectos elementos pertinentes ao Tribunal de Contas da União (Brasil) e ao Tribunal de Contas da República Oriental do Uruguai, foi possível conferir

que ambos Tribunais divergem de forma significativa, influenciando de forma expressiva, tanto na autonomia de seus Ministros como no modo de atuação de cada um.

4 ARGENTINA: ESCALAS DE CONTROLE

Na Argentina, o objetivo do orçamento é expressar a vontade social acerca das entradas e saídas de meio pecuniário no país, e a Fazenda Pública deve obedecer. O Poder Executivo não pode gastar além do que está previsto na lei orçamentária referente àquele exercício financeiro, o que destaca ainda mais a necessidade de que se proceda a um controle orçamentário.

A primeira previsão constitucional referente à existência de controle externo deu-se em 1853, dispondo ser de competência do Poder Legislativo “fixar anualmente o orçamento de gastos da administração da Nação, e aprovar ou recusar a conta de inversão”²⁸. Depois de algumas alterações, em 1956²⁹ foi instituído o TCN – *Tribunal de Cuentas de la Nación*, dando os primeiros passos à institucionalização do controle orçamentário.

Em 1990, uma reforma no controle externo argentino resultou na extinção do TCN e criação da AGN – *Auditoría General de la Nación* (responsável pelo controle externo), e da Sigen – *Sindicatúra General de la Nación* (responsável pelo controle interno)³⁰, em 1992, sob o pretexto de necessidade de reforma institucional do Tribunal, e, em 1994 a AGN ganhou status constitucional.

No que tange às leis orçamentárias da Argentina, não há que se despendar muitas delongas, posto que seu conjunto de leis neste sentido constitui-se em uma Lei Orçamentária Anual (correspondente à LOA), e em um orçamento plurianual (que corresponderia ao PPA). Só não há como vislumbrar figura semelhante à LDO.

Feitas essas considerações iniciais, passemos à análise do funcionamento do controle orçamentário na Argentina, o que constitui interesse deste artigo. Verificando as suas estruturas de controle, pudemos identificar dois tipos de controle orçamentário

²⁸ Ekmekdjian, 1988:92.

²⁹ Decreto-Lei nº 23.354/1956

³⁰ Lei nº 24.156/1992

distintos em sua abrangência. Convencionamos em denomina-los “controle em escala micro”, correspondente àquele com abrangência menor, e “controle em escala macro”, correspondente ao de maior alcance. Tendo em vista que o controle em escala macro em muito se assemelha ao modelo brasileiro, deste só daremos as bases gerais. Nosso foco será aonde pode haver uma proposta diferente de controle orçamentário, qual seja, a escala micro, consistente no denominado Orçamento Participativo (*Presupuesto Participativo*). Passemos agora à sua exposição.

4.1 Orçamento Participativo – Controle em Escala Micro

O Orçamento Participativo, previsto e sistematizado na Lei n. 28.056/2003 (Lei do Orçamento Participativo)³¹, consiste em um microsistema de controle orçamentário, pelo qual a comunidade participa das etapas de elaboração, definição, acompanhamento e controle da execução orçamentária anual. Segundo seu art. 1º:

“O processo de orçamento participativo é um mecanismo de assimilação equitativa, racional, eficiente, eficaz e transparente dos recursos públicos, que fortalece as relações entre Estado e Sociedade Civil. Para isso, os governos regionais e locais promovem o desenvolvimento de mecanismos e estratégias de participação na programação de seus orçamentos, assim como no acompanhamento e fiscalização da gestão dos recursos públicos”.

O classificamos como “micro” pelo fato de ser feito em âmbito local, nas pequenas regiões ou municípios. Interessante notar que foi inspirado no orçamento participativo da prefeitura de Porto Alegre/RS-Brasil, porém a Argentina o institucionalizou como um sistema nacional de participação comunitária no orçamento público.

Antes de passamos ao funcionamento do Orçamento Participativo, vale ressaltar os princípios regentes desse modelo, constantes na Lei n. 28.056/2003, quais sejam: participação da sociedade civil, transparência e difusão dos orçamentos nos meios de informação, igualdade de oportunidades entre as organizações sociais, tolerância à diversidade de opiniões, visões e posturas, eficácia e eficiência no cumprimento de metas, equidade quanto aos grupos e setores sociais, gestão estratégica da concorrência e respeito aos acordos entre a sociedade civil e os governos locais e/ou regionais.

³¹ Ley Marco del Presupuesto Participativo.

Já em termos de estrutura do Orçamento Participativo, esta, em âmbito local, vai desde um controle prévio até um controle posterior, de execução. O controle prévio ocorre quando da elaboração orçamentária, e é esquematizado por bases temáticas, através das quais os cidadãos consideram cada bem ou serviço prestado pelo Estado.

Nesse passo, importa destacar que tudo deve ser feito em consonância com a Direção Nacional de Orçamento Público e a Direção Geral de Programação Multianual do Setor Público do Ministério de Economia e Finanças (art. 5º, Lei n. 28.056).

Já quanto à participação da comunidade, ele é feito através de assembleias de bairro e de zonas, que elegem um representante, que irá defender efetivamente os interesses da comunidade tanto na elaboração quanto na execução do orçamento³².

Para isso, existem órgãos específicos do Orçamento Participativo. O primeiro deles é a Junta de Conselheiros do Orçamento Participativo, encarregada de elaborar o Orçamento Participativo e apresentá-lo à Secretaria Municipal de Orçamento Participativo. Ela é composta por dois conselheiros titulares e dois suplentes de cada zona, um conselheiro titular e um suplente do Sindicato dos Empregados Municipais, e dois Conselheiros titulares e um suplente pela Prefeitura, sendo um dos titulares da esfera política e outro da esfera técnica.

³² É interessante notar que a ideia de orçamento participativo atende aos pressupostos da democracia deliberativa, vista nas ideias filósofos como Aristóteles e Hannah Arendt, pragmatistas como John Dewey e George Mead ou mesmo em liberais, como John Rawls. Atualmente, Jürgen Habermas, que defende uma verdadeira soberania popular e, através de seu modelo deliberativo explica como o poder comunicativo se relaciona com o administrativo. Nesse sentido, origina-se um modelo no qual suas peculiaridades dão origem a um conjunto de pressupostos teórico-normativos, os quais implicam a participação dos cidadãos não somente no pleito eleitoral, mas que ultrapassa esse momento. Segundo Habermas, Essa concepção de democracia deliberativa fundamentada nas ideias de Jürgen Habermas propugna que apenas o processo eleitoral não garante a legitimidade das ações e decisões públicas. Dentro de seu modelo de democracia, as decisões políticas serão legítimas se forem baseadas numa vontade pública concebida democraticamente em estruturas não regulamentadas e desprovidas de relações de poder, denominadas de “esfera pública”. Cabe a essas esferas públicas justamente influenciar o sistema político (VIGLIO, 2004, p.9). Dessa forma, pelo fato de alcançar uma esfera maior que a eleitoral, e também ultrapassar os limites de política pública, tendo em si respaldo jurídico, o orçamento participativo nos moldes da Argentina, por ser previsto e sistematizado por lei, atende perfeitamente à ideia de democracia participativa, tendo em vista a efetiva participação popular no controle orçamentário, definindo, acompanhando e fiscalizando as prioridades do governo.

Outro órgão é a Secretaria Municipal do Orçamento Participativo, que tem a função de garantir a participação da comunidade na elaboração, definição, acompanhamento e controle da execução orçamentária. Também procede à redação final do orçamento participativo e o leva ao Conselho Municipal.

Por fim, temos o Foro de Delegados, composto por um representante de cada bairro ou zona. Esse órgão é incumbido do acompanhamento, controle e fiscalização das obras e empreendimentos previstos no orçamento ou em execução. Ou seja, o Fórum de Delegados acompanha o orçamento desde sua elaboração até a conclusão das obras.

Ainda, para possibilitar o funcionamento dos órgãos do Orçamento Participativo, este último conta também com três instâncias que possuem a função de regular o processo do Orçamento participativo, dentro dos marcos de suas respectivas leis, segundo correspondam a regiões, províncias ou distritos da Argentina. São elas: Conselho de Coordenação Regional, Conselho de Coordenação Local Provincial e Conselho de Coordenação Local Distrital (art. 4, Lei n. 28.056/2003).

Quanto ao andamento do processo participativo, este é subdividido em fases bem distintas, conforme o art. 6º da Lei n. 28.056/2003. São elas: a) Identificação dos agentes participantes; b) Capacitação dos agentes participantes das instâncias do orçamento participativo (isso através de programas e ações governamentais de capacitação aos agentes participantes do orçamento participativo); c) Desenvolvimento de oficinas de trabalhos, promovidas pelo governo, para os representantes; d) Valoração técnica de prioridades, para garantir os fins orçamentários; e) Formalização dos acordos, após a avaliação das prioridades; f) Prestação de contas, de maneira periódica, pelos titulares dos governos locais e regionais, ante as instâncias do orçamento participativo; e g) Eventualmente, outras etapas acordadas na instância participativa.

4.2 Controle Orçamentário em Escala Macro

Por ser muito semelhante ao modelo brasileiro, optamos por não repetir o que já foi dito inicialmente, quando se tratando de Brasil. Dessa forma, iremos pontuar os aspectos mais relevantes dessa escala de controle, bem como enfatizar as suas peculiaridades.

Inicialmente, vale saber que há um do Sistema Orçamentário do Setor Público Nacional (SPSPN – *Sistema Presupuestario del Sector Público Nacional*), do qual este modelo de controle orçamentário faz parte. Ele constitui-se por etapas, das quais a última é o controle e valoração do orçamento.

As etapas do SPSPN são: a) Formulação; b) Aprovação; c) Distribuição Administrativa; d) Programação da Execução; e) Modificações ao Orçamento; f) Execução; e g) Controle e valoração orçamentários.

Quanto à execução desse controle, há duas subespécies que andam juntas: o controle legislativo/parlamentar, e o controle jurisdicional, complementando-se. Como sugere o nome, o controle legislativo é feito pelo parlamento. Ele tem a competência de aprovar ou eliminar a proposta orçamentária (controle prévio) e também de, uma vez realizado o exercício financeiro, verificar se o disposto na lei orçamentária foi cumprido (controle posterior). Possui base constitucional, vez que o art. 75, VIII da *Constitución de la Nación Argentina*, estabelece a função de aprovação ou desaprovação das contas orçamentárias do governo ao Congresso Nacional.

Já quanto ao controle jurisdicional, há possibilidade de um de seus órgãos realizar cortes de contas. Ele é feito principalmente pelo TCN: criado pelo Decreto-Lei n. 23.354/1956. Suas funções são subdivididas em dois ramos: a) controle: que envolve o controle legal (legalidade e observação legal – função de fiscalização) e técnico (controles econômicos e contábeis – função de assessoramento); e b) controle jurisdicional, que efetua o Julgamento de Contas (relacionado ao orçamento em si) e o Julgamento de Responsabilidade (relacionado aos agentes envolvidos com o orçamento, seja com planejamento ou execução), atingindo todos os agentes da administração nacional e também os estipendiários.

Quanto ao controle interno, ele é feito através da Contadoria-Geral da Nação, que registra as operações econômico-financeiras – âmbito do poder Executivo. A Sigen – *Sindicatura General de la Nación*, também do controle interno, é responsável pelo controle prévio dos atos do governo.

Já o controle externo é incumbido de controlar o andamento geral da administração nacional e das fazendas paraestatais. Também fiscaliza e acompanha as

operações financeiro-patrimoniais do Estado e de empresas estatais e privadas nas quais o Estado intervenha. Ele é feito pela Auditoria Geral da Nação que atua como órgão auxiliar do Poder Legislativo – art. 85, CNA. Ela assessora o Congresso Nacional no controle de legalidade, na gestão, na auditoria e na aprovação das contas públicas. Não pode julgar as contas do governo, apenas emitir parecer, e este não possui caráter vinculante. Possui jurisdição sobre todo o setor público nacional e não tem competência de controle prévio sobre os atos do Governo. Como já dito, essa competência é da Sigen, do controle interno.

Por fim, quanto à sua composição, AGN é composta de sete auditores gerais com mandato de oito anos cada, sendo permitida uma única recondução ao cargo. Eles devem possuir nacionalidade argentina, serem formados em economia ou direito, e terem especialização comprovada na área de administração financeira e controle. É de competência do Senado a indicação de três dos auditores, da Câmara, de outros três, e o sétimo auditor, que é o auditor Presidente do Conselho, é escolhido por deliberação conjunta dos presidentes das duas Casas, sendo indicado pelo partido da oposição com maior número de representantes. Há renovação de 50% do quadro a cada quatro anos.

5 ANÁLISE COMPARADA DE CONTAS DE GESTÃO DO GOVERNO: BRASIL, ARGENTINA E URUGUAI

Tendo sido expostos os sistemas de controle orçamentário dos três países postos em evidência neste artigo, é interessante comparar ao menos um aspecto prático do efetivo controle nestes três países, que consiste na aprovação das contas pelos órgãos de parecer (TCU no Brasil e AGN na Argentina e Uruguai). Por isso, trazemos quadros comparativos dessas análises e aprovações dos anos 2000 a 2016.

Aprovação das contas públicas – Brasil

Ano de exercício	Governo	Análise TCU	Análise CN
2015	Dilma Rousseff	Ainda não analisadas definitivamente**	NA
2014	Dilma Rousseff	Rejeitadas***	Aguardando CMO
2013	Dilma Rousseff	Aprovadas com ressalvas	Em mesa no CN

2012	Dilma Rousseff	Aprovadas com ressalvas	Em mesa no CN
2011	Dilma Rousseff	Aprovadas com ressalvas	Em mesa no CN
2010	Lula	Aprovadas com ressalvas	Em mesa no CN
2009	Lula	Aprovadas com ressalvas	Em mesa no CN
2008	Lula	Aprovadas com ressalvas	Aprovadas na Câmara/Aguardando Senado
2007	Lula	Aprovadas com ressalvas	Aguardando Senado
2006	Lula	Aprovadas com ressalvas	Aprovadas na Câmara/Aguardando Senado
2005	Lula	Aprovadas com ressalvas	Aguardando Senado
2004	Lula	Aprovadas com ressalvas	Aguardando Senado
2003	Lula	Aprovadas com ressalvas	Aguardando Senado
2002	FHC	Aprovadas com ressalvas	Aprovadas na Câmara/Aguardando Senado
2001	FHC	Aprovadas com ressalvas	Aprovadas
2000	FHC	Aprovadas com ressalvas	Aprovadas

*Fontes: TCU: <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/> e CN: <https://www.congressonacional.leg.br/portal/atividade/contasPresidente>.

**TCU resolveu que as contas não estavam em condições de serem apreciadas, em vista de indícios de irregularidades, sendo encaminhadas para apresentação de contrarrazões pela Presidente.

*** TCU recomendou a rejeição das contas pelo Congresso Nacional devido a graves irregularidades relacionadas à execução dos orçamentos, não suprimidas pelas contrarrazões apresentadas pela Presidente. Constatou desrespeito a normas e princípios constitucionais, legais e regulamentais na execução orçamentária da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em consonância com a LOA.

Aprovação das contas públicas – Argentina

Ano de exercício	Governo	Análise AGN**	Análise CN
2015	Cristina Kirchner	NA***	NA
2014	Cristina Kirchner	Aprovadas	NA
2013	Cristina Kirchner	Aprovadas	Aprovadas
2012	Cristina Kirchner	Aprovadas	Aprovadas
2011	Cristina Kirchner	Aprovadas	Aprovadas

2010	Cristina Kirchner	Aprovadas	Aprovadas
2009	Cristina Kirchner	Aprovadas	Aprovadas
2008	Cristina Kirchner	Aprovadas	Aprovadas
2007	Cristina Kirchner	Aprovadas	Aprovadas
2006	Néstor Kirchner	Aprovadas	Aprovadas
2005	Néstor Kirchner	Aprovadas	Aprovadas
2004	Néstor Kirchner	Aprovadas	Aprovadas
2003	Néstor Kirchner	Aprovadas	Aprovadas
2002	Eduardo Duhalde	Aprovadas	Aprovadas
2001	Fernando DL Rua	Aprovadas	Aprovadas
2000	Fernando DL Rua	Aprovadas	Aprovadas

*Fonte: AGN: <http://www.agn.gov.ar/>.

**Auditoría General de la Nación

***Não apreciadas até 18/8/2016

Aprovação das contas públicas – Uruguai

Ano de exercício	Governo	Análise AGN*	Análise CN
2015	Tabaré Vázquez	Aprovadas	Aprovadas
2014	José Mujica	Aprovadas	Aprovadas
2013	José Mujica	Aprovadas	Aprovadas
2012	José Mujica	Aprovadas	Aprovadas
2011	José Mujica	Aprovadas	Aprovadas
2010	José Mujica	Aprovadas	Aprovadas
2009	Tabaré Vázquez	Aprovadas	Aprovadas
2008	Tabaré Vázquez	Aprovadas	Aprovadas
2007	Tabaré Vázquez	Aprovadas	Aprovadas
2006	Tabaré Vázquez	Aprovadas	Aprovadas
2005	Tabaré Vázquez	Aprovadas	Aprovadas
2004	Jorge Battle	Aprovadas	Aprovadas
2003	Jorge Battle	Aprovadas	Aprovadas
2002	Jorge Battle	Aprovadas	Aprovadas

2001	Jorge Battle	Aprovadas	Aprovadas
2000	Jorge Battle	Aprovadas	Aprovadas

*Fonte: CN: parlamento.gub.uy/documentosyleyes/.

Da análise dos quadros, pode-se depreender que, muito embora um sistema possa parecer mais eficiente que outro, embora haja diversidade nas instituições, na prática, o vulto de aprovações tanto pelo órgão técnico quanto pelo político transparecem, pelo menos, uma falta de ativismo desses órgãos.

Ora, em países com tantas denúncias de corrupção, desde longa data, é no mínimo desconfiável que não haja uma maquiagem orçamentária por trás das aprovações em massa.

Com exceção das contas do exercício de 2014, rejeitadas mediante o calor de denúncias do maior caso de corrupção do país, o caso Lava Jato, é também suspeito o fato de, tendo um caso de corrupção praticada há tanto tempo, as contas apenas terem sido rejeitadas quando veio a público o escândalo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Visto o exposto, verifica-se que os modelos de controle orçamentário feitos em escala nacional, apesar de suas peculiaridades, não diferem em essência. O que se distingue em termos sistêmicos é o controle participativo realizado na Argentina, que ocorre de forma institucionalizada.

Interessante notar uma maior participação popular em todas as etapas que envolvem o orçamento público, desde um controle prévio, quando de sua elaboração, até um controle posterior, quando de sua execução. Tal modelo poderia constituir-se em uma proposta para adoção na Latino-América, pois atende aos objetivos da democracia e amplia a participação popular no estabelecimento e acompanhamento das prioridades do governo, consubstanciadas em seus planos e programas de gastos, receitas e investimentos. Sendo

assim, atende-se a todo clamor histórico latino no que tange à elevação da voz popular, e sua valorização.

Porém, muito embora haja essa distinção quanto à Argentina, em comparação com Brasil e Uruguai, verifica-se que os resultados do controle argentino não distinguem-se dos demais. Pelo contrário, se há que se observar uma tendência latino-americana nesse sentido, essa tendência consiste na influência da vontade política do poder estatal sobre o controle orçamentário, para fazer valer a vontade do grupo dominante.

Isso porque, em termos democráticos, é de se espantar a enxurrada de aprovações às contas do Presidente da República, nos três países, com apenas uma exceção quanto ao Brasil, relativa às contas de 2014, da qual também suspeitamos, pelos motivos já expostos neste artigo, haver grave interesse político, visto que, dentro de um escândalo de corrupção que se estendeu por longos anos, as contas apresentadas pelo Presidente da República em exercício só foram rejeitadas quando da eclosão do escândalo na mídia.

Por isso mesmo, a reforma que há de se fazer para um melhor aproveitamento das contas públicas em benefício da população deve ir muito além de uma reforma sistemática e institucional, quiçá implantando-se Orçamento Participativo em toda a América Latina. Nada funcionaria se não houvesse uma reforma na cultura política da região, inflamada pela corrupção herdada da colonização desses países. Há que se proceder a uma reforma nos costumes políticos e na cultura política, o que vai muito além de qualquer lei que estabeleça um novo sistema de controle orçamentário.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FERNANDES, Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competência*. 2ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

SAYAGUÉS, Alberto. *Perspectivas de una reforma posible que fortalezcalas funciones del tribunal de cuentas*. Ponencia Presentada En El Seminario “Transparencia Y Ciudadanía Responsable, Organizado Por Claeh Y Fundación Avina En Octubre De 2006. Montevideo: 2008. Disponível em: www.ccee.edu.uy/extension/redpublica/materiales/sayagues.pdf

URUGUAI. *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. 1967. Disponível em: <<http://www.tcr.gub.uy/normativas.php?cat=27>>

URUGUAI. Texto Ordenado Ley De Contabilidad Y Administracion Financiera. 1966. Disponível em: < <http://www.tcr.gub.uy/normativas.php?cat=27>>

TORRES, Caroline de Fátima da Silva. *Entidades Fiscalizadoras Superiores os países integrantes do MERCOSUL e perspectivas de controle externo a partir do EFSUL*. Instituto de Direito Brasileiro. Vila Velha. Ano 1 (2012), nº 11, 7035-7060. Disponível em: < http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2012_11_7035_7060.pdf >

DAPKEVICIUS, Ruben Flores. *Administración Publica: El Tribunal de Cuentas de Uruguay*. 2011. Disponível em: < http://www.alipso.com/monografias2/ADMINISTRACION_PUBLICA___EL_TRIBUNAL_DE_CUENTAS_DE_URUGUAY/ >.

PISCITELLI, Tathiane. *Direito financeiro esquematizado*. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2015.

GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externos e internos da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

HADARA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e tributário*. São Paulo: Atlas, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Normas Básicas para Elaboração, Implantação, Execução do Orçamento-Programa*, Boletim Informativo do SENAM, p. 23; José Afonso da Silva, O Prefeito e o Município, ps. 289-90. In: José Afonso da Silva, 1973.

LEITE, Harrison. *Manual de direito financeiro*. Salvador: JusPodivm, 2016.

República de la Nación Argentina. Ley n. 28.056/2003.

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.

Portal do TCU. <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>.

Parlamento del Uruguay. <http://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/>.

República Argentina. Auditoria General de la Nación. <http://www.agn.gov.ar/>.

Congresso Nacional. Contas do Presidente da República. <https://www.congressonacional.leg.br/portal/atividade/contasPresidente>.

HEYZER, Noeleem. *Bases y Estructura del Sistema Presupuestario Argentino*. Disponível em: http://www.indesomujer.org.ar/imagen/cd_psg/archivos/normativa%20nacional.pdf.

AQUINO, Miguel Angel. *Mecanismo de Control Presupuestario en la Republica Argentina*. Disponível em: <http://www.iefer.org.ar/trabajos/presupuestocontrol.htm>.

MENEZES, Monique. *O controle externo do Legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile*. Disponível em:

HABERMAS, J. *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge: Polity Press, 1996

VIGLIO, José Eduardo. *Avaliação da experiência do Orçamento Participativo numa cidade média: o caso de Jaboticabal – SP*. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana). Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos-SP, 2004.