

Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal: mudanças e agentes políticos na Assembleia Nacional Constituinte de 1987¹

Internal Control System of the Federal Executive Branch: changes and political agents in the 1987 National Constituent Assembly

Sistema de Control Interno del Ejecutivo Federal: cambios y agentes políticos en la Asamblea Nacional Constituyente de 1987

Beatriz Silva da Costa²

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.169>

Resumo: Como um tópico popular na administração pública, muitos estudos realizados sobre controle interno possuem uma perspectiva da gestão pública ou da contabilidade. A trajetória deste fenômeno data o início do século XX e adentra o século XXI. Porém, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 marcou o começo da reformulação do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal no Brasil em um contexto democrático. Para colaborar com este debate, este artigo analisa quais foram as mudanças institucionais no sistema de controle interno do Poder Executivo Federal Brasileiro entre a Constituição de 1967 e 1988. À luz da teoria de mudanças institucionais, este artigo pretende contribuir com a literatura das Ciências Sociais e da Ciência Política sobre os tipos de mudanças ocorridas, os tipos de agentes políticos envolvidos em tais mudanças, bem como interpretar a influência do contexto político na época sobre os resultados promulgados com a Constituição Federal Brasileira de 1988.

Palavras-Chave: Controle Interno; Poder Executivo; Mudanças Institucionais; Assembleia Nacional Constituinte; Brasil.

Abstract: As a very popular topic in the Public Administration literature, many studies have been published about the internal control, but mostly from a perspective of public management or accounting. The trajectory of this phenomenon dates to the beginning of the twentieth century and enters the 21st century. However, the 1987 National Constituent Assembly marked the beginning of the reformulation of the internal control system of the Federal Executive Power in Brazil in a democratic context. This article analyzes what were the institutional changes in the internal control system of the Brazilian Federal Executive between the Constitution of 1967 and 1988. Using the theory of institutional changes, this article intends to contribute to the literature of Social Sciences and Political Science on the types of changes that occurred, the types of political agents involved in such changes, as well as interpret the influence of the political context at the time on the results promulgated with the Brazilian Federal Constitution of 1988.

Keywords: Internal Control; Executive Power; Institutional Changes; National Constituent Assembly; Brazil.

1 Artigo recebido em 29/04/2019 e aceito em 17/08/2020

2 Universidade Federal de Minas Gerais

Resúmen: Como tema popular en la administración pública, muchos estudios sobre control interno tienen una perspectiva sobre la gestión pública o la contabilidad. La trayectoria de este fenómeno se remonta a principios del siglo XX y hasta el siglo XXI. Sin embargo, la Asamblea Nacional Constituyente de 1987 marcó el inicio de la reformulación del sistema de control interno del Ejecutivo Federal en Brasil en un contexto democrático. Para colaborar con este debate, este artículo analiza cuáles fueron los cambios institucionales en el sistema de control interno del Ejecutivo Federal brasileño entre la Constitución de 1967 y 1988. A la luz de la teoría de los cambios institucionales, este artículo pretende contribuir a la literatura en Ciencias Sociales, y Ciencias Políticas sobre los tipos de cambios ocurridos, los tipos de agentes políticos involucrados en dichos cambios, así como la interpretación de la influencia del contexto político en ese momento sobre los resultados promulgados con la Constitución Federal Brasileña de 1988.

Palabras clave: Control interno; Poder Ejecutivo; Cambios institucionales; Asamblea Nacional Constituyente; Brasil.

INTRODUÇÃO

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987 foi o marco da redemocratização do Brasil. Com o fim do regime autoritário em 1985, o país enfrentou o desafio de estabelecer uma nova Constituição que não contemplasse o autoritarismo e o arbítrio político, características do regime ditatorial inaugurado em 1964 no país. A Constituição Cidadã, como ficou conhecida a Constituição Federal de 1988, foi solicitada em 1985 pelo então Presidente José Sarney (PMDB), aprovada a convocação de constituinte pelo Congresso Nacional em novembro do mesmo ano, resultando na Emenda Constitucional n.º 26.

Neste processo de reestruturação das instituições democráticas no Brasil, este trabalho pretende identificar mudanças institucionais que ocorreram entre a Constituição de 1967 e a Constituição de 1988 no que diz respeito ao controle interno do Poder Executivo Federal no país. O artigo n.º 74 da Seção IX da Constituição Federal de 1988 trata da “Fiscalização contábil, financeira e orçamentária” da República do Brasil. Faz-se necessário entender, portanto, como se deu o processo de elaboração do Art. 74 da Constituição de 1988, que ainda não foi abordado pela literatura.

A pergunta que norteia este artigo é: *Quais foram as mudanças institucionais no sistema de controle interno do Poder Executivo Federal Brasileiro entre a Constituição de 1967 e 1988?* Apresentando-se como um trabalho descritivo, este artigo tem como intuito alcançar dois objetivos específicos: (i) identificar e caracterizar as principais mudanças feitas no Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal no Brasil da Constituição de 1967 para a Constituição de 1988 e (ii) identificar os principais agentes políticos que concorreram para tais mudanças.

Para fins de comparação e análise das principais mudanças entre as duas constituições, no que tange o controle interno do Poder Executivo Federal, é importante compreender o processo de elaboração do mesmo. A análise do período entre 1967 e 1988 é relevante para compreender se houve mudanças entre os dois modelos de controle interno para o Poder Executivo e, se sim, quais foram.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Abordagens sobre Controle Interno

Diversas são as abordagens sobre controle interno nas ciências sociais, conforme apontou Garcia (2011): técnica, econômica, gerencialista, jurídica e weberiana. Estas são algumas das abordagens principais acerca do conceito de controle interno.

No campo técnico, segundo Castro (2008), o conceito de controle interno mais difundido foi elaborado em 1949 pelo *American Institute of Certified Public Accountants* (AICPA). O instituto conceituou controle interno como um conjunto de métodos e medidas adotados por uma empresa com a finalidade de proteger seu ativo, aferir sua contabilidade e aumentar a eficiência operacional. Alguns anos mais tarde, o mesmo instituto chegou a subdividir o controle interno em controles administrativos e contábeis, onde o primeiro controle compreendia o plano de organização e procedimentos relativos à eficiência operacional e à obediência às normas administrativas e o segundo controle interno diria respeito ao plano de organização e procedimentos relacionados aos registros contábeis (CASTRO, 2008, p. 61).

A abordagem técnica, com um olhar vindo da economia, está ancorada na teoria da escolha pública e na teoria da nova economia institucionalista (GARCIA,

2011, p. 40). A teoria da escolha pública diz respeito ao movimento ocorrido em meados do século XX onde economicistas tentaram explicar a lógica do funcionamento do Estado através de uma perspectiva econômica. Nessa perspectiva, burocratas e políticos são *homo economicus*, isto é, motivados por interesses pessoais, poder, status (GARCIA, 2011).

Para a administração pública, este modelo de *homo economicus* acarreta ao agente público as características de alguém motivado pela maximização da utilidade e de seus interesses. Ancorado na escolha racional (DOWNS, 1957; OLSON, 1999), o agente dispõe de completa racionalidade e está totalmente ciente das suas opções de escolhas e suas consequências. Por esse modelo, conforme argumenta Garcia (2011), o Estado sempre estará sujeito à ineficiência, visto que é composto por agentes que visam seus interesses. Uma vez que o Estado visa ao bem comum, haverá conflitos de interesses que comprometem a eficiência estatal. Uma solução parcial para este problema, segundo os economicistas, seria a implementação de um Estado mínimo e de uma burocracia com baixa autonomia. Com o objetivo de mitigar essa busca de interesses pessoais por parte dos agentes públicos, a necessidade de mecanismos de controle externos à burocracia foi vista como fundamental.

Uma visão alternativa foi a teoria da nova economia institucionalista. Garcia (2011) aponta que a economia neoinstitucionalista “tem sido a principal referência em estudos sobre controle no setor público, incluindo controle interno” (2011, p. 43). Alves (2013) já apontava para a importante relação entre delegação e *accountability* como estratégia de eficiência do controle. Nesse tocante, em questão de delegação, Kiewiet e McCubbins (1991) discorrem sobre a teoria de mandante-agente. Em suma, um mandante (ou mandantes) - aqui chamado como principal - delega poderes para um agente (ou agentes) - tratado aqui como agente - a fim deste último executar determinada tarefa (ex: execução orçamentária, fiscalização de receitas, etc.). Os autores assumem que a delegação é uma solução comum para a instabilidade de escolha social (ELSTER, 1986) e para o problema da ação coletiva (OLSON, 1999), uma vez que as bases organizacionais da ação coletiva são, dentre outras, firmas, burocracias, associações.

Nessa discussão sobre delegação, outra ferramenta também é considerada na relação *principal-agente*. Mecanismos de controles são essenciais para se evitar perda de agência, mas também para a *accountability* e para o controle institucional (O'DONNELL, 1998, 2001). Em artigo anterior dessa revista, Da Ros (2019) explora o conceito de *accountability* legal como um instrumento

necessário que ocorre em relações de delegação. Para o autor, o termo é definido como “a aplicação, realizada por agentes estatais investidos em tais poderes, de uma punição prevista em lei a um agente que adotou uma conduta considerada ilegal no exercício de suas funções” (DA ROS, 2019, p. 1253).

Algumas classificações ocorrem partindo dessa lógica. Por exemplo, dois tipos de *accountability* são apontadas por O'Donnell (2001). A vertical, responsável pelo controle de poder entre Estado e sociedade (eleições justas e regulares, por exemplo); e horizontal, voltada para a responsabilização de agentes públicos e pelo controle do exercício do poder pelo mau uso da discricionariedade (ARANHA, 2015).

A manutenção de direitos e liberdades – individuais e coletivas – e mecanismos de *accountability* ajudam a responsabilizar agentes públicos baseados em suas escolhas (O'DONNELL, 1998). A consolidação de democracias, principalmente na América Latina, se dá sobre a responsabilização de ações de atores políticos, visando à eficiência e manutenção do sistema político. Segundo esse autor, as democracias latino-americanas são caracterizadas como *democracias delegativas*, isto é, são governos legitimados a delegarem poder para outros atores para a manutenção de um dado sistema. Sem atores políticos sendo *accountable* por suas ações, a representatividade ficaria prejudicada.

Tendo o Estado como o executor da vontade popular, a abordagem jurídica “institui o controle sobre a administração pública a fim de que esta possa cumprir sua finalidade, sem desvirtuar o exercício do poder estatal” (GARCIA, 2011, p. 31). Após debater sobre várias perspectivas do Direito em relação ao controle interno, a autora Garcia (2011) conclui que o mesmo é instrumental, ou seja, visa implementá-lo com a finalidade de se alcançar o efeito desejado dentro da lógica estatal.

Por fim, ancorado na racionalidade do Estado Moderno, Garcia (2011) ressalta como a lógica weberiana influencia o conceito de controle interno adotado hoje na administração pública – argumento utilizado por Olivieri (2008). Segundo Olivieri (2008), Weber aponta a necessidade de controle do poder dos agentes estatais (político e burocrata).

Garcia (2011) aponta que o uso do controle interno por uma perspectiva weberiana está ancorado na

definição racional-legal das práticas dos operadores do Estado e a instituição de controle político sobre a burocracia e o exercício de controle hierárquico pela liderança nomeada para dirigir os órgãos burocráticos. Torna-se interessante

salientar que o controle político e, não o controle hierárquico, é considerado como o mais relevante para a manutenção da legitimidade do Estado. (GARCIA, 2011, p. 38)

É desta última visão sobre controle interno que este trabalho compartilha a premissa de que o controle interno é utilizado como um recurso político pelos representantes do Estado com o intuito de manter a legitimidade do mesmo. Em *A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro* (2010), Olivieri analisa a Secretaria Federal de Controle Interno como um recurso estratégico de monitoramento por parte do Poder Executivo.

Com o objetivo de implementar seu programa de governo ou sob a necessidade de dar alguma resposta a fortes demandas da opinião pública, a Presidência precisa, de tempos em tempos, alterar políticas ou órgãos públicos. Nos casos em que essas políticas ou esses órgãos (ou os dois ao mesmo tempo) são controlados por nomeados políticos (indicados por membros da coalizão) ou por corporações ou burocracias insuladas, a Presidência precisa contrariar tais grupos políticos para alcançar seus objetivos, e recorre a um “escudo” de neutralidade burocrática, representado pelo órgão de monitoramento, para romper acordos políticos e/ou contrariar interesses pouco transparentes (OLIVIERI, 2010, p. 152).

Seguindo esta perspectiva, este artigo pretende explorar a base deste argumento trazido por Olivieri (2010), visando compreender quais mudanças ocorreram na Constituição de 1988 que garantissem mais autonomia ao Poder Executivo Federal para realizar o controle interno na burocracia e no próprio governo.

Mudanças institucionais no controle interno do Poder Executivo Federal

Instituição é um dos termos mais contraditórios não só dentro da Ciência Política como fora dela. Uma das linhas que se dedicou a estudar instituições foi, por exemplo, o behaviorismo – duramente criticado por sua abordagem altamente descritiva (NASCIMENTO, 2009). Mas como aponta Immergut (1998), o novo institucionalismo, que mais tarde surgiria em resposta às

linhas de pesquisas então vigentes, trouxe para o debate a interpretação de instituições como influenciadoras da ação social. A abordagem utilizada aqui para a definição de instituição advém do novo institucionalismo. Neste artigo, define-se instituição como regras usadas para estruturar situações de interações recorrentes que são endossadas com um mecanismo de sanção (VOIGT, 2013, p. 5). Entretanto, instituições não são estáticas. Elas mudam.

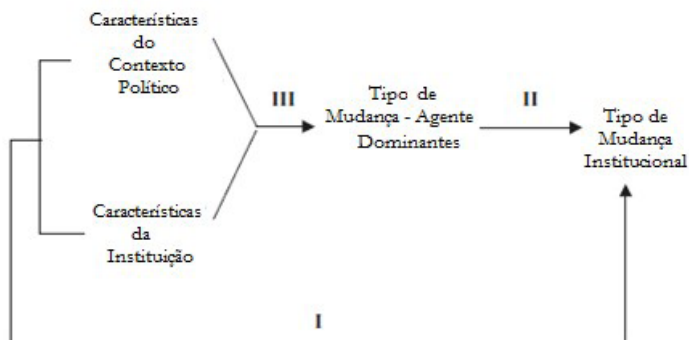
Estudos sobre mudanças institucionais (STREECK & THELEN, 2005; POWELL, 1991; KNIGHT, 1992; THELEN, 1999; TAYLOR & PRAÇA, 2014; TAYLOR & BURANELLI, 2007) ajudaram a decidir o enquadramento teórico que este artigo teria. Por se relacionar mais com uma perspectiva de mudanças graduais que ocorrem com instituições, o trabalho de Mahoney & Thelen (2010) pode contribuir para novos insights no que diz respeito ao controle interno do Poder Executivo Federal brasileiro.

Mahoney & Thelen (2010) apontam de que na maioria dos estudos sobre mudanças institucionais há um consenso de que choques externos são as causas de radicais reconfigurações institucionais. Os autores alegam que trabalhos emergentes fornecem novas ideias de que mudanças institucionais também podem ocorrer gradualmente. Diante disso, os autores apresentam um novo modelo para entender mudanças institucionais. Os autores elaboram um conjunto de proposições que conectam modos particulares de mudança incremental com características do contexto institucional e propriedades da instituição que permitem tipos específicos de estratégias para que agentes realizem mudanças (MAHONEY & THELEN, 2010, p. 4). Diante dessas perspectivas, procura-se entender as mudanças institucionais ocorridas no Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal brasileiro.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Ancoro-me no *framework* (Figura 1) descrito por Mahoney e Thelen (2010) para explicar mudanças institucionais graduais ao longo do tempo. Em linhas gerais, busca-se compreender quais os contextos políticos e as características das instituições podem propiciar um tipo de mudança institucional.

FIGURA 1 – FRAMEWORK PARA EXPLICAR MUDANÇAS INSTITUCIONAIS GRADUAIS



Fonte: MAHONEY & THELEN, 2010, p. 15 (Tradução nossa)

Os autores apontam quatro tipos de mudança institucional (Quadro 1): substituição (*displacement*), emendamento (*layering*), mudança de direção (*drift*) e conversão (*conversion*). Segundo os autores, essas quatro dimensões de mudanças institucionais são importantes para entender como e por que um certo tipo de mudança ocorreu e outra não. Essas categorizações são úteis para o problema de pesquisa apresentado aqui, pois permite produzir categorias próprias do caso brasileiro, ainda inexistentes.

As características de cada tipo são descritas a seguir e resumidas na Figura 2.

- Substituição: a remoção das regras existentes e a introdução de novas.
- Emenda: a introdução de novas regras dentro das regras vigentes.
- Mudança de direção: mudanças ocorridas devido a mudanças no ambiente político.
- Conversão: a alteração das regras existentes.

QUADRO 1 - TIPOS DE MUDANÇAS GRADUAIS

	SUBSTITUIÇÃO	EMENDA	MUDANÇA DE DIREÇÃO	CONVERSÃO
Remoção de regras antigas	Sim	Não	Não	Não
Negligência de regras antigas	-	Não	Sim	Não
Mudança de direção	-	Não	Sim	Sim
Novas regras	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: MAHONEY & THELEN, 2010, p. 16 (Tradução nossa)



Os autores apontam três *links* possíveis a serem explorados quando se analisam mudanças institucionais. O primeiro *link* está representado pela interação entre contexto político, características institucionais e modos de mudança. O segundo *link* é a interação entre agentes de mudanças e mudanças institucionais. O terceiro *link* se debruça sobre a interação entre contexto político, instituições e agentes de mudança. Esse framework será útil para explorar as mudanças ocorridas no controle interno do Poder Executivo Federal pois fornecerá informações e conhecimento científico importantes acerca do mesmo para os estudos de instituições. Os detalhes metodológicos estão descritos na próxima seção. Entretanto, devido a limitações metodológicas, o objetivo neste artigo é realizar um trabalho inicial sobre esses *links*.

Seguindo as orientações de Mahoney & Thelen (2010), a fim de compreender com clareza as mudanças

institucionais que se deseja investigar, este trabalho está empenhado em apurar 3 linhas de investigação.

O primeiro *link* aborda o contexto político, as características institucionais e os modos de mudança. Retomando aqui as questões apresentadas no segundo tópico deste projeto, procura-se investigar:

- O contexto político oferece aos defensores do status quo possibilidades de veto fortes ou fracas?
- A instituição visada oferece aos atores oportunidades para exercer discricionariedade na interpretação ou execução?

As respostas a essas duas perguntas resultam no esquema analítico a seguir (Figura 2).

FIGURA 2 - FONTES CONTEXTUAIS E INSTITUCIONAIS DE MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

		Características da Instituição	
		Baixo nível de discricionariedade em interpretação/ execução	Alto nível de discricionariedade em interpretação/ execução
Características do Contexto Político	Fortes Possibilidades de Veto	Emenda	Mudança de direção
	Baixas Possibilidades de Veto	Substituição	Conversão

Fonte: MAHONEY & THELEN, 2010, p. 19 (Tradução nossa)

Segundo os autores, as diferenças nas possibilidades de veto e a extensão do poder discricionário na aplicação e interpretação institucional estão associadas com diferentes modos de mudança institucional. Procura-se nesta etapa analisar as características do contexto político brasileiro à época de cada tramitação.

O segundo *link* analisado é o de agentes de mudança e mudança institucional (Quadro 2). Segundo os autores, identificar esses agentes é útil para razões explanatórias, pois permite associar um tipo de agente com um modo particular de proposta de mudança, com um tipo específico de estratégia. Os autores elaboram quatro categorias de agentes de mudanças, a saber:

- Insurrecionários (*Insurrectionaries*): este tipo de agente procura continuamente eliminar instituições vigentes. São caracterizados como

agentes que rejeitam o status quo institucional e nem sempre os segue. Estes tipos de agentes estão mais propensos a se alinharem às mudanças categorizadas como substituição (*displacement*), pois são agentes que buscam realizar mudanças graduais.

- Simbionte (*Symbionts*): estes tipos de agentes são vistos como exploradores de instituições para ganhos próprios, ora comprometendo-se com a eficiência de instituições que exploram, ora não se comprometendo. São agentes relativamente propensos às mudanças de direção (*drift*).
- Subversivos (*Subversives*): são agentes que respeitam as regras vigentes, mas que ainda assim procuram modificar uma instituição.

Disfarçadamente, trabalham suas preferências para mudanças institucionais, seguindo as expectativas institucionais e trabalhando dentro do sistema. Estes agentes são conhecidos por serem mais propensos à substituição (*displacement*), mas também atuam gradualmente como emendamento (*layering*).

- Oportunistas (*Opportunists*): são atores que têm preferências ambíguas em relação à continuidade institucional. São agentes que não buscam fervorosamente pela preservação das instituições, mas não se desgastam para mudá-las, devido ao custo político. Buscam explorar brechas de oportunidades dentro do sistema para alcançar seus objetivos. Oportunistas são conhecidos por mais cautelosos e propensos

a mudanças categorizadas como conversão (*conversion*).

Nesta etapa, serão analisados os documentos também descritos no primeiro link, com um foco maior para os formuladores e *decision-makers* de decretos, medidas provisórias e projetos de lei. Procura-se investigar:

- O agente busca preservar as regras institucionais vigentes?
- O agente cumpre as regras institucionais?

A partir dos enquadramentos feitos com base em análise documental já citada, será feita a categorização dos agentes de acordo com a proposta de Mahoney e Thelen (2010).

QUADRO 2 - TIPOS DE AGENTE DE MUDANÇA

	BUSCA PRESERVAR A INSTITUIÇÃO	SEGUE AS REGRAS DA INSTITUIÇÃO
Insurrecionários	Não	Não
Simbionte	Sim	Não
Subversivos	Não	Sim
Oportunistas	Sim/Não	Sim/Não

Fonte: MAHONEY & THELEN, 2010, p. 23 (Tradução nossa)

O intuito aqui é analisar os agentes formuladores das mudanças ocorridas no órgão de controle. Essa categorização é válida para compreender com mais afinco os tipos específicos de atores e de modos de mudança institucional.

Por fim, o terceiro link diz respeito ao contexto político e instituições que podem moldar ou influenciar as ações dos agentes políticos. Incluindo esses dois aspectos, pode-se gerar alguns insights sobre os tipos de ambientes em que cada agente de mudança está mais propenso a surgir. A depender do contexto e da mudança, surgem janelas de oportunidades para cada tipo de agente e de resposta.

O período em análise cobrirá o desde a Constituição de 1967 até a Assembleia Constituinte de 1987. As fontes de dados utilizadas estão disponíveis no site eletrônico da Câmara dos Deputados, disponíveis em: <http://www2.camara.leg.br>.

DEFINIÇÃO INSTITUCIONAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Sistema de Controle Interno (SCI) na Constituição de 1967

A Constituição de 1967 marcou a oficialização da prática de controle interno no País e reforçou as mudanças feitas por meio da Lei n. 4.320/1964 (CASTRO, 2008). Foi a primeira vez que o termo “sistema de controle interno” apareceu no ordenamento jurídico, instituído pelo Art. 71, na Seção VII, que dispunha da “Da Fiscalização Financeira e Orçamentária”, do Poder Legislativo. Apesar de determinar que o controle interno do Poder Executivo fosse exercido pelo mesmo, ainda não dispunha de uma separação clara de poderes.

Ainda no mesmo ano, alguns meses após a nova constituição, foi instaurado o Decreto-lei n. 200/67, pelo então Presidente Castello Branco. Ao Tribunal de Contas da União (TCU) foi designada a função complementar de controle interno administrativo como apoio ao controle externo.

Este decreto marca o início da reforma administrativa feita no Brasil no século passado. “O processo de descentralização administrativa por meio de maior autonomia à administração indireta foi estimulado, como forma de superar a rigidez burocrática da administração direta” (CASTRO, 2008, p. 96). Neste decreto, o controle interno é tido como uma função administrativa.

O Artigo 71 da Constituição de 1967 destaca o protagonismo do Congresso Nacional na fiscalização financeira e orçamentária da União, delegando aos sistemas de controle interno do Poder Executivo a missão de auxiliar os sistemas de controle externo do Poder Legislativo através, principalmente, do Tribunal de Contas da União. Cabia a este último a apreciação das contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, tais como atividades de auditoria e elaboração de pareceres sobre as mesmas.

No que diz respeito ao Poder Executivo, o Artigo 72 da Constituição de 1967 delegou ao Poder Executivo um sistema de controle interno com o objetivo de assegurar a eficácia do controle externo e garantir a regularidade à realização da receita e da despesa, bem como acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento. Por fim, cabia a ele a responsabilidade de avaliar a execução dos trabalhos dos administradores e a execução dos contratos.

Ainda que tendo autonomia para realizar seu próprio controle interno, a lógica de controle que o Poder Legislativo exercia no Poder Executivo era latente, visto que este último serviria como um apoio ao primeiro, atuando como um apoio ao controle externo – exercido pelo Legislativo. Segundo Garcia:

Ao comparar as visões de controle interno entre a Constituição Federal e o Decreto-Lei identifica-se a conciliação de interesses entre agentes institucionais. O Decreto-Lei n. 200/1967 instituiu a noção de controle como processo que permeia a gestão, criando as secretarias gerais dos ministérios, como setoriais de planejamento e orçamento, e transformando as contadorias em Inspetorias Gerais de Finanças (IGF), pelo Decreto n. 61.386/1967, como setoriais dos sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria. O auxílio ao TCU encontra-se mencionado especificamente em artigos que definem a responsabilidade de supervisão ministerial e da obrigação de prestação de contas dos gestores federais e, em especial, vinculado ao sistema de auditoria, sob a responsabilidade das IGF. (GARCIA, 2011, p. 110).

Entretanto, não havia um consenso sobre o papel do Poder Executivo no controle interno. Garcia (2011) aponta para uma disputa de duas forças que atuaram para a construção da lógica do controle interno neste Poder. Segundo a autora, a Constituição de 1967 contemplou o controle externo e controle interno como uma força-tarefa feita em conjunto. Porém, o Decreto – Lei n. 200/1967, o Decreto n. 61.386/1967 e o Decreto n. 67.090/1967 tinham como natureza um foco mais administrativo e um viés de organização sistêmica e criou um sistema de auditoria com dois conteúdos. Por um lado, o sistema se responsabiliza como apoio ao Tribunal de Contas da União e pelo estágio final ao processo de controle interno do Poder Executivo Federal.

Com a reforma administrativa iniciada em meados dos anos de 1960, a reestruturação do Governo resultou em uma espécie de cisão dos sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria, dado que o último ficou com a competência de auxiliar o Tribunal de Contas no apoio ao Congresso, por meio do chamado controle externo. Este último ficou assim sem o resguardo do gestor federal, servindo formalmente como apoio tanto para o controle externo e quanto para a gestão. Os administradores federais passaram a fazer parte, posteriormente, “das disputas para as definições legais e operacionais sobre o controle interno do governo federal” (GARCIA, 2011, p. 115). Tanto que, em 1976, foi elaborado um anteprojeto propondo a criação do Serviço Nacional de Auditoria, que seria vinculado ao Gabinete do Presidente da República.

As pressões por mudanças continuaram. Em 1978, representantes do Tribunal de Contas da União, integrados a um grupo de auditores, elaboraram o que ficou conhecido como Projeto Verama. Basicamente, o projeto propunha alterações no sistema de auditoria, alegando que no modelo em vigor, o mesmo não cumpria com o seu papel (GARCIA, 2011, p. 116).

Garcia (2011) traz à baila também a saída do Ministro Delfim Neto do Ministério da Fazenda para a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), no final dos anos 70, com o discurso de que iria colocar em ordem as finanças públicas. No entanto, Delfim Neto, limitado pelo contexto das crises econômicas e políticas que o País sofria, realiza tão somente a reforma dos Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria. Poucos anos depois, após alguns escândalos de alto poder de discricionariedade dos administradores da burocracia federal, em 1986, dá-se início a um novo processo de reforma administrativa. O Decreto n. 92.452/1986 extingue a Secretaria Central de Controle Interno (Secin) e reorganiza a responsabilidade das auditorias nas Cissets (Secretaria de Controle

Interno) localizadas nos ministérios do Poder Executivo Federal. O mesmo decreto também criou a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a definiu “como órgão central dos sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria” (GARCIA, 2011, p. 118).

Segundo Garcia,

Nove meses depois, o Decreto n. 93.874, em 23/12/1986, dispôs que os sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria, constituídos de acordo com o Decreto-Lei n. 200/1967, e o sistema de programação financeira, instituído pelo Decreto n. 64.441/1969, compunham o Sistema de Controle Interno (SCI) do Poder Executivo (BRASIL, 1986c). Pela primeira vez é utilizado o termo previsto na CF/1967 (GARCIA, 2011, p. 119).

Outro fato importante foi a regulamentação dos cargos de Técnico de Finanças e Controle, de nível médio, e de Analista de Finanças e Controle, de nível superior, ambas instituídas pelo Decreto-Lei n. 2.346/87. Ainda no mesmo ano, houve a regulamentação da Carreira de Finanças e Controle, através do Decreto 95.076/1987.

Foi com esse panorama sobre o Sistema de Controle Interno (SCI) que a Constituinte de 1987 ocorreu. Dado o histórico de disputas, a Secretaria do Tesouro Nacional, no âmbito da Constituinte, também disputou com o Tribunal de Contas da União pela reformulação do sistema de controle interno do País (GARCIA, 2011, p. 120). Em suma, a STN defendia maior autonomia do Poder Executivo no que dizia respeito às competências do sistema de controle interno. Considerava que ele deveria estar a serviço da gestão e mais focado nos resultados das políticas públicas e dos grandes riscos das finanças públicas. Em contrapartida, o TCU intercedia pelo conservadorismo, defendendo o papel do SCI definido na Constituição de 1967, ou seja, requisiava o apoio ao exercício do controle externo, ao passo que defendia também o controle congressional feito pelo Poder Legislativo. A disputa se deu no campo da ANC 1987 por ambas as instituições (STN e TCU).

A Assembleia Nacional Constituinte 1987

O ano de 1985 inaugura uma nova etapa na história do País. Foi em junho do mesmo ano que o então Presidente José Sarney (PMDB) encaminhou ao Congresso Nacional uma proposta de convocação de uma assembleia constituinte. A proposta foi aceita, transformando-se na Emenda Constitucional n.º 26/1985 e deu

início ao processo que marcaria a redemocratização no Brasil.

Em pleito realizado em 1986, 487 Deputados Federais e 49 Senadores foram eleitos. Ao todo, somando os 23 dos 25 Senadores eleitos em 1982, a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987 contou com um total de 559 políticos. Iniciada em 1º de fevereiro de 1987, a ANC foi concluída em 5 de outubro de 1988. No mesmo dia, o Presidente da ANC, Ulysses Guimarães (PMDB/SP), em sessão solene, promulgou a “Constituição Cidadã”, nome como ficou conhecida a Constituição Federal de 1988. O trabalho da constituinte se desenvolveu em 7 etapas, desdobrando-se em 25 fases. Não cabe, neste trabalho, avaliar todas as fases, mas sim as que dizem respeito à reformulação do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal.

A primeira etapa da ANC era constituída de 7 comissões temáticas: Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher; Comissão da Organização do Estado; Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo; Comissão da Organização Eleitoral; Partidária e Garantia das Instituições, Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças; Comissão da Ordem Econômica; Comissão da Ordem Social; Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação; Comissão de Redação. A Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças dispunha de uma subcomissão de Orçamento e de Fiscalização Financeira, responsável pelo tema de controle interno. A análise da reformulação do sistema de controle interno manterá seu foco nesta última comissão.

Fontes contextuais e institucionais de mudanças institucionais

O primeiro link para se entender mudanças institucionais, segundo Mahoney e Thelen (2010), deve abordar o contexto político, as características institucionais e os modos de mudança. Algumas perguntas são feitas para guiar a investigação:

- O contexto político oferece aos defensores do status quo possibilidades de veto?
- A instituição visada oferece aos atores oportunidades para exercer discricionariedade na interpretação ou execução?

Dado a instabilidade política e econômica que o Brasil enfrentava, e em um contexto de elaboração de uma nova constituição, os poderes de veto para os defensores do status quo – neste caso, os Constituintes

– eram altos, devido à circunstância, bem como o poder discricionário dado pela Constituinte. Na Resolução n. 2 do Regimento Interno da ANC, o Capítulo Único que discorre sobre a composição da ANC, o inciso n. 2 dá total resguardo legal para atuação dos Constituintes. O Presidente da ANC também dispunha de um altíssimo poder de discricionariedade (Art. 5). Os líderes partidários também possuem fortes prerrogativas sobre a organização das atividades legislativas (Art. 12). Destacam-se como importantes *veto players* os Constituintes, o Presidente da ANC, os relatores das Comissões.

Por essas características, neste primeiro *link* e tendo como parâmetro a Tabela 2, as mudanças ocorridas se caracterizam, a priori, como mudanças do tipo *drift*, ou seja, mudanças ocorridas devido às variações no ambiente político.

Tipos de agente de mudança

O segundo *link* analisado é o de agentes de mudança e mudança institucional. O intuito aqui é averiguar se:

- O agente busca preservar as regras institucionais vigentes?
- O agente cumpre as regras institucionais?

A Fase A – Anteprojeto do Relator da Subcomissão de texto – designava no Art. 35³ da futura constituição que os três Poderes mantivessem sistema de controle interno com o objetivo principal de assegurar a eficácia do controle externo. O parágrafo único deste artigo reforçava que caso os responsáveis pelo controle interno tivessem conhecimento de irregularidades, que os mesmos notificassem ao Tribunal de Contas da União.

A Fase B – Emenda ao Anteprojeto do Relator – que contaria com a apreciação dos Constituintes apresentou duas emendas do tipo modificativa, ambas rejeitadas⁴. A emenda de Orlando Bezerra (PFL/CE) propunha que o controle interno exercido pelo Poder Executivo compreendesse quadro de auditores diretamente subordinados ao Chefe do Governo, e que, se tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou abuso darão ciência ao Tribunal de Contas da União,

sob pena de responsabilidade solidária. Esta emenda foi rejeitada pelo seguinte argumento:

Conquanto meritória a idéia de que a função de auditoria fique sob o comando e coordenação do Chefe do Poder Executivo, para evitar pressões ilegítimas, uma tal matéria, a nosso ver, é das que melhor se compreendem no campo da legislação infraconstitucional. Ademais, o texto, como está redigido, acabaria por restringir a atuação do controle interno, que abarca outras funções da de auditoria. Nosso voto, então, é pela rejeição da emenda.⁵

A segunda proposta foi feita pelo parlamentar Osmundo Rebouças (PMDB/CE), que também solicitava maior autonomia do controle interno pelo Poder Executivo. O parecer para a emenda foi negativo.

A próxima fase onde houve pedidos de emendas foi a fase E – Emenda ao Anteprojeto da Subcomissão, na Comissão. Ao todo, seis parlamentares propuseram emendas, sendo duas modificativas e quatro substitutivas.

Adroaldo Streck (PDT/RS) propôs uma emenda modificativa (nº 571), tendo a mesma recebido um parecer aprovando sua colocação. É a primeira vez que há uma referência à integração entre os Três Poderes para o exercício do controle interno em uma constituição.⁶

Osmundo Rebouças (PMDB/CE) propôs uma emenda substitutiva, tendo sido a mesma aprovada. O parlamentar defendeu a existência de controle interno em cada um dos Três Poderes.

O parlamentar Jofran Frejat (PFL/DF) elaborou uma emenda substitutiva (nº 62), tendo sido a mesma parcialmente aprovada. Esta foi a primeira emenda aprovada que propôs o sistema de controle interno como unidade constituinte da Presidência da República.

João Alves (PFL/BA) também apresentou uma emenda substitutiva, também recebendo aprovação parcial. Aqui, procurou-se aumentar o escopo de atuação do Tribunal de Contas da União como apoio do controle externo. Dentre as principais solicitações de emenda está a estruturação detalhada do TCU com suas devidas responsabilidades (que não estavam tão bem especificadas na CF 1967).

3 Fonte: Base de Constituinte da Câmara dos Deputados/Bases Históricas do Congresso Nacional/APEM. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes-Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituinte/bases-historicas>

4 Estes exemplos ilustram a disputa outrora dita sobre os interesses da Secretaria do Tesouro Nacional e o Tribunal de Contas da União.

O parlamentar José Richa (PMDB/PR) também advogou por mais especificidade da atuação do TCU como atuante do controle externo, como apoio ao Poder Legislativo. Sua proposta de emenda substitutiva foi parcialmente aprovada. Já o parlamentar Messias Góis (PFL/SE) teve sua emenda rejeitada. Em resumo, este último parlamentar intervinha para que a função de auditoria fosse de responsabilidade de cada Poder. O parecer argumentou contra sua proposta afirmando que a mesma não estava em harmonia com os propósitos da comissão.

Na fase F - Substitutivo do Relator, a nova redação do texto sobre controle interno incorporou alguns dos pontos aprovados nas emendas na fase anterior, principalmente no que diz respeito à integração dos Três Poderes sobre o controle interno. Neste momento, o artigo estava inserido no Título I - Das Garantias Da Constituição, no Capítulo II - Dos Orçamentos e Dos Controles De Sua Execução, na Seção II - Da Fiscalização Financeira, Orçamentária, Operacional e Patrimonial.

Art. 59 - Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - acompanhar a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, para avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual de investimentos públicos;

II - controlar e fiscalizar a gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, visando comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem assim dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Parágrafo único - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou abuso, darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. [...] ⁷

Na fase G – Emenda ao Substitutivo, duas propostas de emendas foram feitas, ambas substitutivas. A primeira delas, feita pelo parlamentar Jessé Freire (PFL/RN) foi rejeitada pelo parecer do relator, pois não foi

vista como estando alinhada aos princípios gerais da concepção de substitutivo. Basicamente, não havia nenhuma alteração substantiva elaborada na emenda do parlamentar. A segunda emenda, elaborada pelo parlamentar Brandão Monteiro (PDT/RJ), tinha como desejo revogar o papel da auditoria, vinculando-a ao Poder Legislativo. A comissão a rejeitou alegando que a mesma não estava alinhada aos pontos de vistas expressados pela maioria dos membros da mesma. Interessante ressaltar aqui o papel que este parlamentar tinha sobre o controle interno: a volta ao Poder Legislativo.

Na fase H – Anteprojeto da Comissão, o texto aprovado foi mantido como na fase F (Substitutivo do Relator), sem alterações.

A Comissão de Sistematização, inaugurando a fase I – Anteprojeto da Constituição, foi marcada por tumultos. Ocorreram manifestações de cunho político e ideológico, acarretando em transtornos e delongas para os prazos estipulados para a promulgação da Constituição (previsto para 15 de novembro de 1987). Algumas tentativas de mudanças foram realizadas, mas sem sucesso. Houve tentativa de reduzir os turnos de votação no Plenário, bem como a tentativa de permissão de um segundo substitutivo na Comissão de Sistematização. Dentre essas mudanças, uma consequência de fato ocorreu. Uma mudança no Regimento Interno da ANC⁸, promovida pelos partidos que formavam o bloco “Centrão”, tornou possível, para a maioria absoluta (metade da soma de 487 e 72, mais um = 280), apresentar emendas modificativas, substitutivas e supressivas para títulos, capítulos e seções; e inverter a necessidade da maioria: os antes exigidos 280 votos para mudar o que viesse da Sistematização passaram a ser necessários para incluir, modificar ou manter qualquer parte do projeto. Assim, todo e qualquer dispositivo passou a demandar maioria absoluta.

Na fase I, o Art. 59 muda de título e de seção, mas mantém o conteúdo anterior previsto. Foi estruturado como artigo 145 da Constituição, dentro do Título V – Da Organização Dos Poderes E Sistema De Governo, no Capítulo 1 – Do Legislativo, continha a Seção IX - Da fiscalização financeira, orçamentária⁹.

Na fase seguinte, fase J – Emenda Mérito (CS) ao Anteprojeto, Paulo Pimentel (PFL/PR) apresentou proposta de emenda modificativa, retirando o Poder Ju-

8 Fonte: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembly-nacional

9 Fonte: Base de Constituinte da Câmara dos Deputados/Bases Históricas do Congresso Nacional/APEM. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/bases-historicas

diciário da integração do controle interno. A proposta foi rejeitada.

Não consta proposta de emendas no histórico da fase K – Emenda Adequação (CS) ao Anteprojeto. A fase L – Projeto de Constituição, manteve o texto redigido na fase I, mas sob novo artigo – Artigo 146.

Na fase M – Emenda (1P) de Plenário e Populares, foram apresentadas oito propostas de emendas, sendo três de caráter aditivo, três modificativa e duas substitutivas. José Luiz Maia (PDS/PI) apresentou proposta de emenda modificativa que visava o acompanhamento da execução dos Planos e Programas do Governo por parte do controle interno. A mesma foi aprovada pela comissão.

Gerson Peres (PDS/PA) também apresentou proposta de emenda, desta vez de caráter substitutivo, recebendo acolhimento parcial por parte da comissão. A emenda de nº 19523 desejava que o controle interno controlasse e fiscalizasse a gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal direta e indireta.

Paulo Pimentel (PFL/PR) apresentou uma proposta de emenda do tipo modificativa, mas a mesma recebeu parecer de rejeição. A proposta era de retirar o Poder Judiciário da integração do sistema de controle interno dos poderes Executivo e Legislativo. Outra emenda que recebeu parecer de rejeição foi a emenda modificativa proposta por Alfredo Campos (PMDB/MG), onde o autor propôs a retirada do controle e da fiscalização da gestão orçamentária, financeira e patrimonial das entidades da administração federal. A proposta de Cunha Bueno (PDS/SP) também foi rejeitada pela comissão, alegando que a mesma continha matéria típica de legislação infraconstitucional¹⁰.

Alfredo Campos (PMDB/MG) apresentou à Comissão uma emenda de tipo modificativa, que foi rejeitada pela mesma, alegando que sua proposta já havia sido incluída na matéria. Outro parecer rejeitando uma proposta de emenda para a proposta do parlamentar José Ignácio Ferreira (PMDB/ES). A proposta de emenda modificativa, em síntese, pedia para que, caso o controle interno encontrasse alguma irregularidade, que fosse reportado primeiramente à autoridade superior, não necessariamente ao Tribunal de Contas da União. O parecer, rejeitando a proposta, alegou que:

O objetivo primordial do preceito alvo da Emenda é evitar que o controle interno se omita em levar ao imediato conhecimento do Tribunal de Contas as irregularidades de que tiver conhe-

cimento quando do exercício de suas atribuições. Destarte, a representação apenas à chefia imediata não atende a esse elevado objetivo, o qual se faz tanto mais importante quanto se tenha em mente que é imprescindível a atuação integrada dos dois sistemas de controle (interno e externo) para o bom êxito da fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Pela rejeição.¹¹

Outras propostas de emendas foram realizadas, todas rejeitadas pela Comissão. Rita Camata (PMDB/ES), Gerson Camata (PMDB/ES), ambas de caráter aditivas e a favor de maior especificidade do Tribunal de Contas da União em relação ao controle interno.

Na fase N – Substitutivo 1 do Relator, o Art. 107 se modificou, incorporando as demandas das fases anteriores. O poder de denúncia de irregularidades ficou mais evidente e se tornou mais abrangente.

Na fase O – Emenda (ES) ao Substitutivo 1, José Richa (PMDB/PR) teve sua emenda de caráter substitutiva parcialmente aprovada pela comissão, mas sua proposta não dizia respeito ao controle interno dos poderes, mas sim sobre outros assuntos - motivo pelo qual não é necessário entrar em detalhes nesta seção.

Na fase P – Substitutivo do Relator, o Artigo 84 diz respeito ao sistema de controle interno e se manteve sem modificações desde a fase N.

A próxima fase deu início às votações no plenário. O Presidente da ANC apresentou para votação, dentre outros artigos, o Art. 76 que discorria sobre o sistema de controle interno, como apresentado na fase N. Ao todo, foram 170 a favor, 236 contra, 10 abstenções, totalizando 416 votos.

A próxima fase, a fase Q – Projeto A, manteve a redação do texto apresentado na fase anterior, que foi ao plenário para votação. Na fase R - Atos das Disposições Transitórias, não consta informações. Na fase S - Emenda (2P) de Plenário, Eraldo Tinoco (PFL/BA) apresentou uma proposta de emenda de caráter substitutiva, consta a aprovação da emenda, mas não há detalhes sobre a mesma.

A fase T – Projeto B (fim 1º, início 2º), apresentou novamente para votação no plenário o texto sem modificações da fase anterior.

Na fase U – Emenda (2T) ao Projeto B, foram apresentadas duas propostas de emendas, ambas aditivas, e com pareceres aprovados. Sucintamente, ambas

10 Idem.

11 Idem

chamavam atenção para as contradições semânticas no texto.

A fase V – Projeto C (fim 2º turno) apresentou o texto sobre o sistema de controle interno na Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira, Orçamentária, Operacional e Patrimonial, do Capítulo II – Do Poder Legislativo, sob o Título IV – Da Organização dos Poderes. O artigo foi redigido da seguinte maneira, sem mudanças substantivas:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

é 1_ Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

é 2_ Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.¹²

Por fim, na Comissão de Redação, não consta informações na fase W - Proposta exclusivamente da redação. Na fase seguinte, a fase X – Projeto D - redação

final, o texto apresentado na promulgação da Constituição de 1988 foi idêntico ao descrito acima (fase V).

Da CF de 1967 para a CF 1988: Mudanças no Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal

No que tange à fiscalização, algumas mudanças importantes aconteceram da Constituição Federal de 1967(CF 67) para a Constituição Federal de 1988 (CF 88). O Artigo 71/67 designava que a fiscalização financeira e orçamentária da União seria exercida pelo controle externo (Congresso Nacional) e pelo controle interno do Poder Executivo Federal. Na CF 88, através do Artigo 70, o leque da fiscalização se estendeu para a fiscalização contábil, operacional e patrimonial. Ademais, para além da União, foram incluídas como alvos de fiscalização as entidades da administração direta e indireta. A CF 88 foi ainda mais específica: incluiu como parâmetros de fiscalização a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a aplicação das subvenções e renúncia de receitas. A fiscalização contou não só com o Congresso Nacional como controle externo, mas também com o controle interno de cada Poder (Executivo, Legislativo, Judiciário). Outra mudança importante aqui é a retirada da atuação do Tribunal de Contas da União (TCU). A CF 67 designava o TCU como auxiliar do controle externo realizado pelo Congresso Nacional. Este ponto relembra o argumento citado na seção 2.2. das disputas entre a Secretaria do Tesouro Nacional e o Tribunal de Contas da União sobre a reformulação do sistema de controle interno. Aqui, o ponto favorável foi da STN que buscava maior autonomia para o Poder Executivo Federal.

No que tange o sistema de controle interno, o Artigo 72 da CF 67 fazia menção da existência de um controle interno no Poder Executivo Federal, não designando os outros Poderes. De fato, o controle interno do Poder Executivo era restrito e não outorgava autonomia para este ator. Neste modelo, o controle interno atuava mais como um auxiliar do controle externo exercido pelo Congresso Nacional e Tribunal de Contas de União. O inciso I dizia textualmente que ao SCI do Poder Executivo Federal cabia “criar condições indispensáveis para assegurar eficácia ao controle externo e regularidade à realização da receita e da despesa”. Isso submetia fortemente a competência do SCI à competência do TCU identificado como a corporificação do controle externo. Além disso, conferia ao SCI uma competência típica da contabilidade, sobre a regularidade da realização da receita e da despesa.

A disputa da Secretaria do Tesouro Nacional por maior autonomia e atuação do Poder Executivo Federal no controle interno foi conquistado na Assembleia Na-

12 Fonte: Base de Constituinte da Câmara dos Deputados/Bases Históricas do Congresso Nacional/APEM. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes-Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/bases-historicas>

cional Constituinte de 1987. O Artigo 74 da CF 88 designou que cada Poder tivesse seu próprio controle interno a fim de que, atuando conjuntamente, pudessem ser articulados e trabalharem em prol do controle interno da União e das entidades da administração direta e indireta. Aqui, o controle interno ganhou protagonismo: era responsável por avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle

das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. No que tange ao controle externo, mantém-se a competência de apoio, mas não mais como o principal foco. Importantíssimo foi a exclusão das competências típicas da contabilidade, trazendo para o SCI uma natureza tipicamente avaliativa. O TCU é citado como um receptor de denúncias caso os responsáveis do controle interno tomassem conhecimento de irregularidades.

Abaixo, as principais atribuições e atores importantes no sistema de controle interno na CF 67 e na CF 88.

QUADRO 3 – SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NAS CONSTITUIÇÕES DE 1967 E DE 1988

CONSTITUIÇÃO DE 1967	CONSTITUIÇÃO DE 1988
FISCALIZAÇÃO	
Tipo	Tipo
Financeira e Orçamentária	Financeira, Orçamentária, Contábil, Operacional e Patrimonial
Responsável	Responsável
Congresso Nacional	Congresso Nacional
SCI ¹³ do Poder Executivo	SCI dos Três Poderes
CONTROLE EXTERNO	
Congresso Nacional	Congresso Nacional
Tribunal de Contas da União	
CONTROLE INTERNO	
SCI apenas no Poder Executivo	SCI nos Três Poderes

Fontes: Constituição Federal Brasileira de 1967 e Constituição Federal Brasileira de 1988 (Elaboração Própria, 2019)

Mudanças Institucionais no SCI na Assembleia Nacional Constituinte de 1987

Durante a Constituinte de 1987, no que tange à reformulação do sistema de controle interno, ao todo, foram apresentadas 5 propostas de emendas aditivas, 9 do tipo modificativa e 11 substitutivas. Na tentativa de realizar uma conexão entre os tipos de mudanças institucionais (Tabela 1), as emendas do tipo aditivas, que visam a adição de alguma nova regra e não requer a remoção de regras pré-existentes, poderia ser considerada como propostas de mudanças classificadas pelos autores (MAHONEY & THELEN, 2010) como emendas (*layering*). As modificativas, que buscam modificar as regras, poderiam ser classificadas como displacement. E as emendas substitutivas poderiam ser classificadas como tentativas de mudanças de direção (*drift*). Logo, os tipos de propostas de mudanças mais solicitadas pelos agentes políticos podem ser enquadrados do como mudanças do tipo drift, o que ressalta o argumento de que ambiente político motivou a tentativa de alteração das regras em disputa na Constituinte de 1987.

Dos pareceres aprovados pela Comissão, 2 foram aprovações de emendas modificativas, 7 de emendas substitutivas e 2 aditivas. Em contrapartida, dos pareceres de rejeição elaborados pela Comissão, 7 foram rejeições de emendas modificativas, 3 de emendas substitutivas e 3 de emendas aditivas. Isto é, o tipo de mudança institucional mais aceita pela Comissão responsável pela reformulação do sistema de controle interno era do tipo drift, em alinhamento ao comportamento dos agentes políticos relatados acima.

A classificação dos agentes de acordo com os autores (MAHONEY & THELEN, 2010), podem ser

de quatro tipos: Insurrecionários (*Insurrectionaries*), Simbionte (*Symbionts*), Subversivos (*Subversives*) e Oportunistas (*Opportunists*). Tomando como referência os resultados encontrados no comportamento dos agentes, as categorias que mais se destacam são os simbios (symbionts), que seriam os parlamentares que propuseram emendas do tipo modificativas ou substitutivas. Esses agentes são conhecidos pelo interesse próprio e como exploradores de instituições para ganhos próprios. Entretanto, dado à circunstância de uma Constituinte e o alto poder de veto dos Constituintes, creio que essa rotulação poderia ser enviesada, já que se trata de um caso onde a nova constituição que viria a reger o País estava em disputa. Não necessariamente a conotação para a classificação de agentes simbios (symbionts) deva ser negativa.

Como o segundo tipo de emenda mais proposto foi modificativa, creio que haveria um segundo tipo de agente presente na Constituinte de 1987: os subversivos. Segundo Mahoney & Thelen (2010), este tipo de agente tende a respeitar as regras vigentes, mas que ainda sim procuram modificar uma instituição, sendo mais favoráveis às mudanças de tipo substituição (*displacement*) e emendas (*layering*).

Por fim, o resultado das combinações dos links 1 e 2 pode ser interpretado como localizado na parte superior tabela abaixo (Figura 3). Devido às diferenças de poder de discricionariedade (Constituintes, Relatores, Presidente da ANC), ambas categorias podem estar corretas para o caso da Constituinte de 1987.

FIGURA 3 - FONTES CONTEXTUAIS E INSTITUCIONAIS DE AGENTES DE MUDANÇA

		Características da Instituição	
		Baixo nível de discricionariedade em interpretação/ execução	Auto nível de discricionariedade em interpretação/ execução
Características do Contexto Político	Fortes Possibilidades de Veto	Subversivos (Emenda)	Simbionte (Mudança de direção)
	Baixas Possibilidades de Veto	Insurrecionários (Substituição)	Oportunistas (Conversão)

Fonte: MAHONEY & THALEN, 2010, p. 28 (Tradução nossa)

CONCLUSÕES

A intenção de se conhecer quais e como ocorreram as mudanças no sistema de controle interno do Poder Executivo Federal Brasileiro entre a Constituição de 1967 e 1988 buscou preencher uma lacuna na literatura sobre este tema ainda não abordado de maneira mais específica. Optou-se pela abordagem de mudanças institucionais pelo *framework* sensível e compatível ao processo da Constituinte de 1987 que foi realizada no Brasil para a elaboração da Constituição Federal Brasileira de 1988. Notaram-se quais mudanças ocorreram, bem como a atuação de agentes políticos envolvidos neste processo. Esta abordagem destaca a relevância do contexto institucional e político e as características da instituição para a emergência de mudanças.

Vale ressaltar que a evolução de instituições políticas ocorre para além de momentos específicos na história (TAYLOR & PRAÇA, 2014). A evolução de instituições de *accountability*, tais como o sistema de controle interno, são também marcados por processos mais longos no tempo, através de processos transformativos, onde a implementação de regras e recursos vai moldando e reformulando instituições. De 1988 para cá, foram muitos os desafios para a criação e/ou aperfeiçoamento de uma rede de *accountability*. Instituições

de monitoramento (tais como a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas), de investigação (como a Polícia Federal), e de sanção (tais como o Ministério Público) passaram por mudanças incrementais aos longos desses 30 anos de democracia brasileira. Muitos desses processos, por exemplo, também ocorrem pela via legislativa, através de projetos de leis que definiam as atribuições dos órgãos, ou pelo exercício presidencial, através da publicação de medidas provisórias ou decretos.

Este trabalho tomou como perspectiva a avaliação de mudanças institucionais ocorridas apenas durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Abrangendo as disputas que vinham sendo feitas no cenário político desde 1985, o trabalho buscou oferecer um *background* para as mudanças que ocorreram durante os 19 meses de trabalho da ANC. Os achados deste artigo contribuem como uma base de informações do processo legislativo da reformulação do SCI no Brasil pós-88. Uma agenda de pesquisa futura exploraria as votações dos parlamentares que fizeram parte da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 com o intuito de analisar inferências causais ou levantar hipóteses sobre os interesses de parlamentares e/ou partidos políticos na reformulação do sistema de controle interno no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANHA, Ana Luiza. *A Rede Brasileira de Instituições de Accountability: Um Mapa do Enfrentamento da Corrupção na Esfera Local*. Tese de Doutorado (Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.
- BRADY, Henry E.; COLLIER, David. *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. New York. Rowman & Littlefield, 2004.
- BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm> Acesso em: 10 agosto de 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 10 agosto 2018.
- BRASIL. *Constituição Federal*. Acervo Constituinte. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada>. Acesso em 10 agosto de 2018.
- CASTRO, Domingos Poubel de. *Auditoria e controle interno a administração pública: evolução do controle interno no Brasil: código de Contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003: guia para a atuação das auditorias e organização dos controles internos nos Estados, municípios e ONGS*. São Paulo: Atlas, 2008.

- DA ROS, Luciano. Accountability Legal e Corrupção. *Revista da CGU*, vol. 11, n. 20, 2019.
- DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper, 1957.
- ELSTER, Jon. The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory. Jon Elster and Aanund Hylland (Eds), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge University Press, 1986.
- EV, L.; BURNI, A. Entre a especificidade e a teorização: a metodologia do estudo de caso. *Teoria & Sociedade*, 22 (2), pp. 75 – 103, 2014.
- GARCIA, Leice. *Análise do controle interno do Poder Executivo Federal brasileiro sob a perspectiva de Pierre Bourdieu: história social como possibilidade de compreensão da produção e reprodução de práticas dos agentes*. Tese de doutorado (Administração). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.
- GERRING, John. What is a case study and what it is good for?. *American Political Science Review*, 98 (2), pp. 341 – 354, 2004.
- GERRING, John. *Case study research*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- KIWIET, Roderick; MCCUBBINS, Mathew. *The Logic of Delegation*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- KNIHT, Jack. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- LEVY, Jack, S. Case Studies: Types, Designs and Logics of Inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25 (1), pp. 1 – 18, 2008.
- MAHONEY, James; THELEN, Katheen. *Explaining institutional change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 1, pp. 95 – 121, 2009.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, 44, pp. 27 – 54, 1998.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Post-Data*, Buenos Aires, pp. 1 – 15, 2001.
- OLIVIERI, Cecília. *A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Annablume, 2010.
- OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- POWER, Timothy; TAYLOR, Matthew (Eds.). *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, Kellogg Institute Series, 2011.
- STREECK, Wolfgang; KATHEEN, Thelen. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen (Eds), *Beyond Continuity: Institutional change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, pp. 1–39, 2005.
- TAYLOR, Matthew M.; PRAÇA, Sérgio. Inching Toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985–2010. *Latin American Politics and Society*, 56 (2), pp. 27 – 48, 2014.

TAYLOR, Matthew M.; BURANELLI, Vinácius C. Ending up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. *Latin American Politics and Society*, 49 (1), pp. 59-87, 2007.

THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2, pp. 369 – 404, 1999.

VOIGT, Stefan. How (Not) to measure institutions. *Journal of Institutional Economics*, 9 (1), pp. 1 – 26, 2013.

Beatriz Silva da Costa

Universidade Federal da Minas Gerais, Brasil

beatrizcorreacamargo@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-6345-4646>

Bacharela em Ciências Sociais e Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. É integrante do Centro de Estudos Legislativos e do PEX - Executives, Presidents and Cabinet Politics, ambos da Universidade Federal de Minas Gerais. Aceita para cursar doutorado em Política em 2021 na University of Virgínia, EUA.